COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LE
PROGRAMME DE COMMANDITES
ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES

QUI EST RESPONSABLE ?
SYNOPSIS

QUI EST RESPONSABLE ?

SYNOPSIS

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada,
représentée par le Ministre des Travaux publics et
Services gouvernementaux - 2005

N cat. : CP32-86/1-2005F

ISBN : 0-660-97082-1

En vente chez votre libraire local ou auprès des

Éditions et Services de dépôt

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Ottawa (Ontario)

KIA OS5

Téléphone : (613) 941-5995

Commandes seulement : 1 800 635-7943

Télécopieur : (613) 954-5779 ou 1 800 565-7757

Internet : http://publications.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

LA COMMISSION D'ENQUÊTE 1
Introduction 1
Le mandat de la Commission 2

PRINCIPALES CONSTATATIONS 5

L'HISTORIQUE DU PROGRAMME DE COMMANDITES 9
La genèse du Programme de commandites 9
Les conclusions du Rapport de la vérificatrice générale 12

STRUCTURE, RESPONSABILITÉS ET REDDITION DE COMPTE DU GOUVERNEMENT DU CANADA 15
Rôles, responsabilités et reddition de compte des ministres et des fonctionnaires 15
Définition de « programme » 21
L'évolution de la gestion des services de publicité à TPSGC 22
Le contexte financier et politique (le référendum au Québec) 24
Le financement du Programme de commandites 27
Comment les agences de publicité et de communication étaient-elles sélectionnées ? 30
Le recours aux agences de communication pour le Programme de commandites 32

L'ADMINISTRATION DU PROGRAMME DE COMMANDITES 35
Les problèmes de reddition de compte et de direction 35
Le choix des événements, des montants et des agences 36

Le rôle du ministre Gagliano 39
Les chaînes de reddition de compte et de supervision 40
Les commissions, les honoraires et les frais de production 40
Des exemples de surfacturation 41
Nouvelles lignes directrices et procédures : Communication Canada 41
Les vérifications et enquêtes antérieures 42
Les sociétés d'État et la GRC 45

LES AGENCES DE COMMUNICATION : DIRIGEANTS, CONTRATS ET INTERACTIONS 47
Jean Brault et Groupaction 48
Jacques Corriveau et PluriDesign 52
Luc Lemay et Polygone et Expour 53
Les contributions au Parti libéral du Canada (Québec) 56
Jean Lafleur et Lafleur Communication 61
Gilles-André Gosselin et Gosselin Communications 65
Paul Coffin et Communication Coffin 67
Claude Boulay et Groupe Everest 68

CHUCK GUITÉ À LA RETRAITE ET ORO COMMUNICATIONS 71

ATTRIBUTION DE LA RESPONSABILITÉ 75
La responsabilité de MM. Chrétien et Pelletier 76
La responsabilité de M. Gagliano 78
La responsabilité d'autres ministres 79
La responsabilité du sous-ministre de TPSGC 79

La responsabilité du Parti libéral du Canada (Québec) 80
La responsabilité des agences de communication 81

106-00541/

LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Introduction

Ce synopsis donne un aperçu du rapport factuel de la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires du gouvernement du Canada. Il s'agit d'un document d'information seulement. Le seul rapport officiel de la Commission d'enquête est le Rapport sur les constatations du commissaire.

J'ai mis en relief dans le rapport factuel les constatations ou conclusions que j'ai tirées de la preuve. Ce Rapport contient une analyse détaillée des événements examinés, ainsi que les raisons qui m'ont amené à tirer ces conclusions. Dans ce Synopsis, je présente essentiellement mes principales constatations. J'invite le lecteur à consulter le Rapport lui-même pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent mes conclusions. On trouvera également dans le rapport factuel des notes détaillées qui renvoient à la source même des informations présentées.

Le mandat de la Commission

Mon mandat comprenait deux parties. La première me chargeait « de faire enquête et de faire rapport sur les questions soulevées, directement ou indirectement, par les chapitres 3 et 4 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, de novembre 2003, concernant le Programme de commandites et les activités publicitaires du gouvernement du Canada, notamment :

i. la création du Programme de commandites,

ii. la sélection d'agences de communication et de publicité,

iii. la gestion du Programme de commandites et des activités publicitaires par les responsables à tous les niveaux,

iv. la réception et l'usage, par toute personne ou organisation, de fonds ou de commissions octroyés à l'égard du Programme de commandites et des activités publicitaires,

v. toute autre question directement liée au Programme de commandites et aux activités publicitaires que le commissaire juge utile à l'accomplissement de son mandat ».

La deuxième partie de mon mandat m'invite à formuler des recommandations à partir des faits constatés, dans le but de prévenir la mauvaise gestion des programmes de commandites et des activités publicitaires à l'avenir. Ceci fera l'objet d'un deuxième rapport. Je tiens à préciser que le mandat de la Commission ne m'invitait pas à exprimer une opinion quelconque sur la pertinence des décisions politiques à l'origine du Programme de commandites.

Dans son Rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale exprimait de vives critiques sur la manière dont le gouvernement fédéral a géré le Programme de commandites, et formulait des remarques acerbes sur certaines pratiques de gestion du gouvernement dans le secteur de la publicité.

Les audiences publiques ont débuté le 7 septembre 2004 à Ottawa et se sont poursuivies jusqu'au 17 juin 2005 à Montréal. Elles ont permis d'entendre 172 témoins pendant plus de 136 jours d'audience.

Ordinairement, les délibérations du Cabinet sont secrètes et privilégiées mais le gouvernement du Canada a accepté de renoncer à ce privilège, au moyen de deux décrets du conseil, ce qui m'a permis de mener une enquête exhaustive sur la manière dont certaines décisions ont été prises lorsque le Programme de commandites a vu le jour. Après avoir étudié les nombreux volumes de témoignages issus de ces audiences ainsi que les nombreux documents déposés en preuve, j'ai tiré des conclusions sur ce que j'estime être les faits pertinents dans toute cette situation. Je me suis ensuite fondé sur ces faits et sur mon propre jugement pour tirer des conclusions quant à la responsabilité de certaines personnes et organismes.

En vertu de la *Loi sur les enquêtes*, l'enquête de la Commission est allée au-delà des limites qui sont imposées au vérificateur général et au-delà du cadre de l'administration gouvernementale. Ceci m'a permis de faire enquête sur la réception et l'utilisation des fonds et des commissions déboursés dans le cadre du Programme de commandites. Dans ce contexte, je me suis penché sur les actions et la conduite des agences de communication qui étaient censées agir au nom du gouvernement pour gérer les projets de commandites. Je me suis penché aussi sur les commissions et honoraires que ces agences ont facturés, sur l'utilisation des fonds du Programme de commandites, et sur les transactions financières avec le Parti libéral du Canada.

Mon mandat me donnait aussi l'instruction précise, au paragraphe (k), d'exercer mes fonctions « en évitant de formuler toutes conclusions ou recommandations à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle de personnes ou d'organisations », et aussi « de veiller à ce que l'enquête [...] ne compromette aucune autre enquête ou poursuite en matière criminelle en cours ». J'ai pris grand soin de respecter cette instruction. Personne ne doit donc interpréter ce qui est dit dans ce rapport factuel comme l'indication que j'ai tiré des conclusions ou que je me suis formé une opinion quelconque sur l'éventuelle responsabilité civile ou criminelle de qui que ce soit.

Les règles de présentation de la preuve et la procédure suivies par une commission d'enquête sont très différentes de celles qui prévalent dans un tribunal, et les constatations auxquelles je suis parvenu ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qu'un tribunal aurait pu tirer. Mes constatations sont sans conséquence juridique. Ce sont de simples constats de fait assortis d'opinions formulées sur la foi de la preuve au dossier.

J'ai dû résoudre de nombreuses contradictions entre les témoignages. J'indique dans le rapport factuel les éléments de preuve que j'accepte et ceux que je rejette. Plus important encore, il m'a fallu tirer des conclusions de la preuve présentée pour m'acquitter de mon mandat. Le rapport serait peu utile aux citoyens ou à leur gouvernement s'il ne contenait pas mes constatations concernant les causes de la mauvaise gestion du Programme ou des fautes qui ont pu être commises. Il est tout aussi important de désigner les personnes qui, selon la preuve, n'ont rien à se reprocher.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Il importe de consulter le rapport factuel si l'on veut bien comprendre la preuve présentée à la Commission et l'analyse que j'en ai faite. Les faits que j'ai constatés me permettent de tirer les conclusions ci-après.

La Commission d'enquête a constaté :

- **la preuve incontestable d'une ingérence politique dans l'administration du Programme de commandites;**
- **un manque de supervision de la part des échelons les plus élevés de la fonction publique, ce qui a permis aux gestionnaires du Programme de contourner les procédures normales des marchés publics et de court-circuiter les voies hiérarchiques;**
- **un voile de secret entourant la gestion du Programme de commandites, et une absence de transparence dans le processus contractuel;**

- une réticence, par crainte de représailles, de la quasi-totalité des fonctionnaires à contester la volonté d'un gestionnaire qui court-circuitait les politiques établies et avait accès à des responsables politiques de haut niveau;

- une surfacturation flagrante des agences de communication pour les heures travaillées et les biens et services fournis;

- un gonflement des commissions, des frais de production et des autres dépenses facturés par les agences de communication et leurs sous-traitants, dont beaucoup étaient des entreprises reliées;

- l'utilisation du Programme de commandites à des fins autres que l'unité nationale où la visibilité fédérale, à cause de l'absence d'objectifs, de critères et de lignes directrices;

- des actions délibérées pour échapper aux dispositions des lois et politiques fédérales, incluant notamment la *Loi électorale du Canada*, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ainsi que la politique fédérale sur les marchés et de la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert;

- un écheveau complexe de transactions financières entre Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC), des sociétés d'État et des agences de communication, comprenant des pots-de-vin et des contributions illégales à un parti politique, dans le contexte du Programme de commandites;

- cinq agences ayant reçu de gros contrats de commandites ont acheminé régulièrement de l'argent, sous forme de dons légitimes ou de cadeaux non déclarés, à l'occasion d'activités

de collecte de fonds politiques au Québec, en s'attendant à recevoir des contrats lucratifs du gouvernement;

- des agences payant les salaires de personnes qui, à toutes fins utiles, travaillaient pour le Parti libéral;

- l'existence d'une culture du « tout m'est dû » chez les responsables politiques et les bureaucrates gérant le programme de commandites, avec réception d'avantages monétaires et non monétaires;

- un ensemble d'activités révélant qu'un fonctionnaire à la retraite avait de vastes relations commerciales avec des anciens bénéficiaires de contrats du Programme de commandites; et

- le refus de ministres, des hauts responsables du cabinet du Premier ministre et de fonctionnaires d'admettre leur responsabilité pour la mauvaise gestion constatée.

L'HISTORIQUE DU PROGRAMME DE COMMANDITES

La genèse du Programme de commandites

Le Programme de commandites trouve sa genèse dans l'exercice budgétaire de 1994-1995, quand le service de publicité de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), dirigé par M. Joseph Charles Guité, consacre environ 2 millions de dollars de son budget d'exploitation normal à ce qu'on qualifie de « programmes spéciaux » en contrepartie de l'exposition très visible de publicités pour le gouvernement fédéral. En 1995-1996, TPSGC dépense près de 22 millions de dollars pour obtenir les droits publicitaires d'événements semblables et faire la promotion de l'unité nationale. L'objectif est de faire la publicité des programmes fédéraux et d'assurer la visibilité du gouvernement fédéral de manière générale.

En réaction au résultat très serré du référendum tenu au Québec le 30 octobre 1995, le gouvernement du Canada décide, lors d'une réunion

spéciale du Cabinet des 1er et 2 février 1996, de contrer le mouvement souverainiste au Québec en rendant la présence fédérale plus visible au Canada de manière générale, mais surtout au Québec, au moyen de publicités et d'affichages lors d'événements communautaires, culturels et sportifs. La tâche est confiée au service de publicité de TPSGC, dirigé par M. Guité. Comme ce service n'a pas suffisamment de personnel possédant la formation et l'expérience voulues, il décide de confier des contrats à des agences de publicité et de communication qui seront invitées à gérer et à administrer les commandites. En contrepartie, elles toucheront des commissions ainsi que des honoraires appelés « frais de production ».

Au départ, le Programme de commandites est dirigé, à la demande du Premier ministre, par Jean Pelletier, son chef de cabinet, avec l'aide du Bureau du Conseil privé. Tout ceci se fait en collaboration avec M. Guité. Quand l'honorable Alfonso Gagliano devient ministre de TPSGC, en juin 1997, il assume un rôle beaucoup plus actif dans la direction du Programme de commandites et en arrive peu à peu à remplacer M. Pelletier dans son rôle de supervision.

En août 1999, M. Guité prend sa retraite de la fonction publique. Il est remplacé à la tête de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC), nom officiel du service de TPSGC qui s'occupe des commandites et de la publicité, par Pierre Tremblay, ex-adjoint exécutif de M. Gagliano.

En septembre 1999, Daniel Leblanc, du quotidien *The Globe and Mail*, présente sa première demande de renseignements sur le programme de commandites en invoquant la *Loi sur l'accès à l'information*. Il en présentera d'autres dans les premiers mois de l'an 2000 et ceci débouchera finalement sur une série d'articles dans ce journal.

En février 2000, M. Gagliano ou son sous-ministre, Ranald Quail (la question de savoir qui a effectivement pris la décision fait encore l'objet de controverses), ordonne la tenue d'une vérification interne du Programme de commandites. Le rapport de vérification remis à M. Gagliano en septembre 2000 révèle un certain nombre d'irrégularités dans la gestion du Programme. M. Gagliano dit avoir ordonné une suspension temporaire du programme jusqu'à ce qu'un plan puisse être mis en oeuvre pour atténuer les risques décelés au cours de la vérification. Étant donné que des contrats seront octroyés dès novembre 2000, ce moratoire, s'il a vraiment existé, n'a pas duré longtemps.

Le 1er septembre 2001, suite à la fusion de la DGSCC et du Bureau d'information du Canada, le nouvel organisme appelé Communication Canada assume la gestion du Programme de commandites. Communication Canada établit pour la première fois une structure administrative de gestion des contrats de commandites en utilisant des critères connus et publiés et des procédures standard.

En janvier 2002, l'honorable Don Boudria devient ministre de TPSGC. En mai 2002, la vérificatrice générale l'informe qu'elle a effectué une vérification de trois contrats de commandites et qu'elle les soumet à la GRC après en avoir tiré certaines constatations; elle lui annonce aussi qu'elle entreprend une vérification complète du Programme de commandites de 1997 à 2001. À ce moment-là, les problèmes soulevés par le Programme font l'objet de questions quotidiennes à la Chambre des communes et d'une vaste couverture médiatique.

Comme les activités publicitaires du gouvernement sont également gérées par la DGSCC, la vérificatrice générale entreprend en même temps leur vérification pour la période allant de novembre 1997 à 2001. Elle constate que le programme de commandites a déjà fait en 2000 l'objet d'une vérification interne de TPSGC qui a révélé de graves lacunes administratives. Des problèmes similaires avaient été constatés lors

d'une vérification antérieure des activités publicitaires du gouvernement effectuée par le cabinet Ernst & Young, en 1996.

Sur la base du rapport initial de la vérificatrice générale, le Premier ministre Chrétien annonce le 23 mai 2002 un plan en huit points comprenant des modifications à la législation régissant le financement des partis politiques et des candidats aux élections. Le 26 mai 2002, l'honorable Ralph Goodale devient ministre de TPSGC. Le Premier ministre Chrétien lui donne l'instruction « d'aller voir quel est le problème et de le régler ». Dans les 24 heures, M. Goodale est en mesure de déterminer que les problèmes posés par la gestion du Programme sont tellement graves qu'il est préférable de le suspendre à nouveau. Le moratoire sera partiellement levé le 22 juillet 2002 et, quand le Programme sera relancé, en septembre de la même année, Communication Canada sera chargé de le gérer en fonction de nouvelles règles et sans recourir à des agences de communication ou de publicité comme intermédiaires.

Les conclusions du Rapport de la vérificatrice générale

La vérificatrice générale a formulé des critiques sévères sur la gestion du programme de commandites par le gouvernement et à tiré huit grandes conclusions de sa vérification :

- le rôle du Parlement n'a pas été respecté;
- il y a eu effondrement des mécanismes de contrôle internes;
- il y a eu des problèmes dans le choix des agences;
- les dossiers étaient mal documentés;
- des modifications étaient apportées de manière irrégulière;

- de graves problèmes ont été constatés au sujet de l'attestation des paiements qui aurait dû être donnée en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- les commissions et frais de production étaient excessifs;
- la politique du gouvernement sur les paiements de transfert n'a pas été respectée.

En décembre 2003, quand le très honorable Paul Martin entre en fonction comme Premier ministre, la première décision du nouveau Cabinet est d'abolir le Programme de commandites. Quelques mois plus tard, Communication Canada est démantelé.

De 1994 à 2003, le gouvernement du Canada aura consacré en tout 332 millions de dollars aux programmes spéciaux et de commandites, dont 44,4 p. 100, soit 147 millions de dollars, en honoraires et commissions versés à des agences de communication et de publicité. Ces sommes ne comprennent pas les salaires et frais des fonctionnaires qui ont géré le Programme de commandites, les frais consacrés aux nombreuses enquêtes et vérifications, ni les frais engagés pour la présente Commission d'enquête.

La Commission partage les conclusions formulées dans le Rapport de la vérificatrice générale. Dans bien des cas, toutefois, les irrégularités et la mauvaise gestion qu'elle a décrites étaient à l'évidence pires et plus répandues qu'elle l'avait constaté ou aurait pu l'imaginer.

STRUCTURE, RESPONSABILITÉS ET REDDITION DE COMPTE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Rôles, responsabilités et reddition de compte des ministres et des fonctionnaires

On trouve dans le rapport factuel une description détaillée de la structure et des mécanismes de reddition de comptes du gouvernement fédéral, notamment des responsabilités individuelles et collectives des bureaucrates et des ministres. Il convient de les présenter ici pour permettre au lecteur de bien saisir l'absence de supervision et la transgression des procédures établies.

En bref, le **ministre** est responsable du ministère dont il assume la direction générale et la gestion. Il rend compte au Parlement de la manière dont les responsabilités ministérielles sont exécutées. Il doit apporter des correctifs si des problèmes surgissent et accepter les conséquences si ces problèmes sont attribuables à son action ou à son inaction. Le

ministre a l'obligation de s'expliquer, c'est-à-dire d'informer le Parlement sur ce qui se passe dans son ministère. Il est tenu d'expliquer au Parlement les décisions prises dans son ministère, même si les questions qui lui sont posées concernent l'administration d'un prédécesseur. Par conséquent, l'obligation de s'expliquer est de portée plus restreinte que l'obligation de rendre compte.

Le **Premier ministre** détient des responsabilités spéciales en matière d'unité nationale, de sécurité nationale et d'affaires intergouvernementales et internationales. Dans son témoignage, le très honorable Jean Chrétien a affirmé que l'unité nationale était sa première priorité lorsqu'il était Premier ministre. Il n'existe aucune limite établie à l'intervention du Premier ministre et des membres de son cabinet politique (CPM) sur telle ou telle question dont il décide de s'occuper. L'obligation de rendre compte de l'action du gouvernement qui s'applique au Premier ministre de manière générale est rehaussée dans le cas d'une telle intervention directe mais, en principe, chaque ministre conserve la responsabilité première de ce qui se fait dans son ministère et c'est lui qui doit en rendre compte.

Le Premier ministre bénéficie de l'appui d'un personnel politique dirigé par son chef de cabinet, qui collabore généralement plus étroitement que n'importe qui avec le Premier ministre. Tel était du moins le cas quand Jean Pelletier était le chef de cabinet du Premier ministre Chrétien, ce qui comprend la période couverte par les travaux de la Commission. M. Pelletier faisait partie d'un groupe intime de conseillers et était le plus proche collaborateur du Premier ministre.

Le **Bureau du Conseil privé** (BCP) a pour rôle de fournir des avis non partisans et non politiques au Premier ministre sur la politique et les opérations du gouvernement. Le chef du BCP est le greffier du Conseil privé, qui joue également le rôle de secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique. Sur le plan pratique, le greffier du Conseil privé est

le sous-ministre du Premier ministre, qu'il rencontre chaque jour avec le chef de cabinet de ce dernier. Jocelyne Bourgon est devenue greffière du Conseil privé le 28 mars 1994, jusqu'à ce que Mel Cappe lui succède le 18 janvier 1999.

La **responsabilité ministérielle** s'entend de la relation qui existe entre un ministre et les fonctionnaires de son ministère. La loi, la tradition ou les conventions veulent que ce soit le ministre seul qui assume la responsabilité de la gestion et de la direction de son ministère. Toutefois, le principe de solidarité du Cabinet exige qu'il informe les autres membres du Cabinet ou obtienne leur approbation au sujet des politiques et des décisions susceptibles de concerner d'autres portefeuilles ou l'action du gouvernement dans son ensemble. En outre, le ministre a l'obligation de faire rapport au Parlement, lequel ne peut s'acquitter de son obligation de sauvegarder les deniers publics que s'il est tenu informé de l'engagement et de l'utilisation des deniers publics par les divers ministres et leurs ministères respectifs.

L'une des difficultés que pose la notion de responsabilité ministérielle provient de la taille des gouvernements contemporains. La plupart des analystes conviennent qu'il n'est pas juste aujourd'hui de tenir un ministre responsable des erreurs ou de la mauvaise gestion attribuables à des fonctionnaires s'il n'en a pas eu connaissance. L'exception à cette règle concerne le cas où l'on peut déterminer que le ministre n'a pas veillé à mettre en place les systèmes requis pour gérer les risques ayant entraîné ces erreurs ou ces cas de mauvaise gestion. Il incombe au ministre, en vertu de la loi et des politiques gouvernementales pertinentes, de collaborer avec la fonction publique pour assurer la bonne mise en oeuvre des politiques du gouvernement par le truchement des programmes ou des activités dont il a la charge. Certains témoins et certains participants ayant fait des représentations devant la Commission soutiennent que le rôle de chaque ministre et du cabinet se limite à formuler des politiques, et que ce sont les responsables administratifs du ministère,

sous la direction du sous-ministre, qui en assurent la mise en oeuvre. En conséquence, si des erreurs sont commises à cette étape et que le ministre n'en a pas connaissance, il n'a pas à en assumer la responsabilité mais a simplement le devoir d'apporter les correctifs nécessaires. Selon les partisans de cette théorie, le ministre a le droit de supposer que les fonctionnaires chargés de mettre en oeuvre et d'appliquer les décisions prises par le gouvernement agiront avec honnêteté et compétence et adopteront volontairement les pratiques et procédures requises pour ce faire.

M. Pelletier a témoigné que le Premier ministre Chrétien, lors de son entrée en fonction en 1993, avait rencontré tous les sous-ministres et déclaré qu'ils étaient entièrement responsables de l'administration gouvernementale, les politiciens n'étant responsables que des décisions relatives aux politiques. M. Pelletier a admis que les subalternes pouvaient obtenir des avis du cabinet du Premier ministre (CPM) au sujet d'un programme tel que le Programme de commandites tout en conservant l'entière responsabilité des décisions administratives, même de celles prises à la suite des suggestions faites par des personnes comme lui-même. À son avis, cela ne constitue pas de l'ingérence politique dans les questions administratives.

Il convient de distinguer la responsabilité du ministre à l'égard de son ministère de sa responsabilité à l'égard de son **personnel politique** (généralement désigné « **personnel exonéré** »). Le ministre choisit de recruter son propre personnel politique (qui est « exonéré » de l'autorité générale de la Commission de la fonction publique, y compris du processus de nomination régissant les fonctionnaires) et il collabore étroitement avec lui. Le ministre est *personnellement* responsable des actes de son personnel politique. Par conséquent, si un membre de ce personnel intervient dans la gestion des programmes du ministère, le ministre est directement et personnellement responsable de toutes les conséquences.

Je crois que l'idée que les ministres et leur personnel politique n'ont absolument aucune responsabilité à l'égard de la mise en oeuvre et de l'administration des programmes et politiques du gouvernement est l'expression inadéquate et incomplète du principe de la responsabilité ministérielle. Un ministre se doit de prendre des mesures pour s'assurer qu'il y a au ministère un personnel adéquatement formé pour gérer toute nouvelle initiative et pour adopter de bonnes procédures et des mécanismes de surveillance. Le ministre doit donner à son sous-ministre suffisamment d'instructions pour que celui-ci puisse superviser adéquatement l'action du personnel subalterne. L'ignorance délibérée des lacunes administratives ne suffit pas pour exonérer un ministre de sa responsabilité à l'égard des carences de son ministère.

Le **sous-ministre** est la principale source d'appui accordé au ministre pour lui permettre d'accomplir ses fonctions collectives et individuelles, et il lui incombe notamment de donner des conseils sur l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, d'assurer la gestion efficace du ministère, et de s'acquitter des pouvoirs qui ont été attribués à lui-même ou à ses collaborateurs. Le rôle du sous-ministre est d'être responsable de la gestion des programmes et de la bonne administration du ministère, mais en étant sensible à l'aspect politique des choses. Le ministre jouit d'une certaine latitude en ce qui concerne les pouvoirs qu'il délègue à son sous-ministre. En cas de désaccord entre le ministre et le sous-ministre, le ministre peut s'adresser au Premier ministre et le sous-ministre peut s'adresser au greffier du Conseil privé, qui régleront alors la question entre eux.

Selon Mme Bourgon, le sous-ministre a le devoir, dans le contexte de la gestion d'un programme ou d'un projet, de veiller à la mise en place d'une structure appropriée, de politiques adéquates, d'un personnel compétent et d'un système de gestion du risque; de s'assurer que le programme ou projet relève de la compétence de son ministère; de veiller à ce que les gestionnaires ont clairement obtenu la délégation de

pouvoirs requise; et de s'assurer qu'il y a des systèmes de gestion de l'information afin que le sous-ministre obtienne de la rétroinformation.

Le **Conseil du Trésor**, appuyé par son **Secrétariat**, joue le rôle de conseil de gestion du gouvernement, chargé de superviser les activités de tout le gouvernement fédéral. Son champ de compétence comprend l'établissement des politiques administratives générales, l'organisation de la fonction publique, la gestion financière et la gestion du personnel. Le Conseil du Trésor établit des normes en formulant des politiques mais il ne peut pas mesurer jusqu'à quel point les sous-ministres les respectent dans chaque transaction. C'est dans son examen des présentations qui lui sont adressées pour faire approuver des projets de dépense qu'il joue le plus activement son rôle de supervision. Les principaux mécanismes de contrôle des dépenses sont législatifs et comprennent les articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En bref, l'article 32 assure que des fonds sont disponibles pour payer les biens et services achetés; l'article 33 concerne les demandes de paiement; et l'article 34 assure qu'aucun paiement ne sera effectué au titre des biens ou services achetés par le gouvernement tant que celui-ci n'aura pas obtenu une attestation officielle qu'ils ont été fournis conformément au contrat autorisant la dépense. Ces dispositions sont complétées par des règlements du Conseil du Trésor, qui sont exécutoires, et des lignes directrices et des politiques, qui ne le sont pas mais que les fonctionnaires sont tenus de respecter.

Le **ministre des Finances** dresse le cadre budgétaire dans lequel s'inscrivent les grandes dépenses de l'État. Une fois que le cadre budgétaire est établi, il appartient aux ministères de gérer les fonds qui leur sont attribués, sous la supervision générale du Conseil du Trésor. Le ministère des Finances et son ministre n'ont pas de rôle à jouer dans la supervision des dépenses effectuées par les autres ministères, si ce n'est en dressant le contexte financier par le truchement du cadre budgétaire. Un ministre ne peut dépenser d'argent que si le Parlement

a approuvé la dépense, et c'est son ministère qui détient le rôle premier d'assurer la bonne gestion de l'argent et le respect des lois.

Définition de « programme »

Le procureur général du Canada a affirmé devant la commission qu'aucun Programme de commandites n'existait avant le 1er septembre 2001, quand Communication Canada a publié des lignes directrices, des critères et une procédure officielle pour régir la gestion des commandites.

En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres textes de loi, des responsabilités et obligations sont créées lorsque des fonds sont dépensés dans le cadre d'un programme. Par exemple, l'article 32 de la LGP impose à toute personne « chargée d'un programme » le devoir de mettre en œuvre « pour ce qui est des engagements financiers imputables sur ce crédit ou ce poste, des méthodes de contrôle et de comptabilisation conformes aux instructions du Conseil du Trésor ». On trouve le mot « programme » dans d'autres articles de la LGP mais il n'est défini nulle part.

Malgré certains avis contraires, je suis parvenu à la conclusion que la série de projets et d'initiatives lancés par le gouvernement du Canada en 1996 constituait incontestablement un « programme ». Les initiatives de commandites étaient une série de projets ou d'activités planifiées et entreprises pour atteindre l'objectif de rehausser la visibilité du gouvernement fédéral et de promouvoir ses programmes et services. À ce titre, elles correspondent précisément aux définitions du mot « programme » dans les dictionnaires. Le fait que le Programme de commandites n'ait pas été formellement structuré ni explicitement approuvé par le Cabinet, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé ne change rien au fait qu'il s'agissait d'un programme.

L'évolution de la gestion des services de publicité à TPSGC

Avant l'élection du gouvernement Chrétien en 1993, c'est le Groupe

de gestion de la publicité (GGP), organisation faisant partie de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et dirigée par Joseph Charles Guité, qui gère les activités publicitaires du gouvernement. À un moment donné, le GGP change de nom et devient la Direction de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (DPROP) puis, un an ou deux plus tard, le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP), toujours sous la direction de M. Guité.

Le GGP et le SPROP n'ont jamais été de grosses organisations. En 1994, on n'y trouve que 16 employés environ, dont cinq seulement s'occupent de publicité : le directeur, M. Guité, Andrée LaRose, Huguette Tremblay, Denyse Paquette et Mario Parent. D'autres employés, comme Allan Cutler, Marie Maltais, Evelyn Marcoux, Paul Lauzon et David Myer, viendront dans l'organisation au fil des ans et la quitteront.

Jusqu'à novembre 1994, la fonction de passation des marchés, indispensable aux activités du SPROP, relève d'une division distincte de TPSGC : le Secteur des relations publiques et des marchés de services d'imprimerie (SRPMSI). Cette situation a entraîné des conflits entre le personnel du SRPMSI et M. Guité.

Le 21 novembre 1994, M. Guité adresse à son supérieur de l'époque, le sous-ministre adjoint Richard Neville, une lettre dans laquelle il lui fait part des frictions constantes qu'il a avec le SRPMSI à cause de la lenteur avec laquelle ce service établit les contrats. Sa principale recommandation est de préciser clairement au SRPMSI qu'il doit émettre les contrats de publicité sans tarder une fois que son groupe a approuvé les demandes. Sa deuxième option est de déléguer le pouvoir de passation des marchés au ministère client, sous réserve de l'approbation préalable de son groupe. C'est la troisième option, confier la fonction de passation de marchés à sa propre organisation, le SPROP, qui est retenue et le SPROP est donc chargé à la fois de la sélection des

agences et du processus d'approvisionnement, y compris de la signature des contrats. M. Guité est alors libre de s'assurer que les contrats de publicité ne seront pas assujettis à toute une procédure bureaucratique et concurrentielle. C'est apparemment à partir de ce moment qu'il se sent libre de passer outre aux exigences de l'Appendice Q de la politique et des lignes directrices du gouvernement sur les marchés, qui s'appliquent aux marchés de publicité et de sondages d'opinion.

Dans son témoignage, M. Neville convient qu'il n'était pas normal de confier aux mêmes personnes au sein du même groupe la responsabilité des achats, de l'octroi des contrats et du choix des agences. Toutefois, il ne se souvient pas que quiconque ait soulevé la question avec le sous-ministre Ranald Quail.

Quand cette fonction de passation de marchés est confiée au SPROP, Allan Cutler, qui s'en occupait auparavant au SRPMSI, est transféré au SPROP. M. Cutler estime que la passation des marchés doit s'effectuer dans le strict respect de la politique du Conseil du Trésor, y compris des exigences de l'Appendice Q, et il est réticent à exercer ses fonctions comme le souhaite M. Guité. Quand cette situation débouchera sur un conflit, M. Cutler cessera en fait de travailler au SPROP, laissant ainsi les coudées franches à M. Guité.

En juillet 1995, le SPROP passe sous la responsabilité d'un autre sous-ministre adjoint, James Stobbe, qui a tendance à se fier à l'opinion et aux décisions de M. Guité en matière de publicité et exige seulement que celui-ci l'informe, ainsi que le sous-ministre, de ses décisions. Celles-ci ne seront jamais contestées car M. Stobbe, tout comme M. Quail, sait que M. Guité est en contact direct avec le cabinet du Premier ministre et, à partir de juin 1997, avec le ministre de TPSGC, l'honorable Alfonso Gagliano.

Après la nomination de M. Gagliano au poste de ministre de TPSGC,

M. Guité est promu et on lui confie de nouvelles responsabilités avec la création de la DGSCC en novembre 1997. L'objectif de la création de la DGSCC est de rationaliser les activités, d'améliorer la prestation des services et d'éliminer le double emploi, tout cela dans le but de réduire le budget de TPSGC dans le cadre de l'Examen des programmes. La DGSCC regroupe donc en son sein, sous la direction de M. Guité, le SRPMSI, le SPROP et diverses autres fonctions de TPSGC. C'est le même petit groupe qui continue de gérer les contrats de publicité et de commandites. M. Guité préférait prendre lui-même la plupart des décisions et n'était guère enclin à déléguer ses pouvoirs. Il y avait peu de procédures administratives, de structure et d'organisation. Les responsables des contrats de commandites faisaient tous ce que M. Guité leur disait de faire. Les choses se passaient dans un climat de secret, seuls les membres du cercle d'initiés étant informés des décisions.

David Myer est nommé directeur général des Achats à la DGSCC en juin 1998 mais il se rend rapidement compte que les contrats de commandites ne bénéficient pas du même traitement que les autres fonctions d'approvisionnement. Dans les faits, M. Myer sera tenu à l'écart des questions de commandites sauf lors des absences de M. Guité, où il signera les documents à sa place, y compris les attestations requises pour les paiements.

Le contexte financier et politique (le référendum au Québec)

Les initiatives en faveur de l'unité nationale et de ce qu'on appellera par la suite le Programme de commandites sont lancées à une époque de profondes compressions budgétaires. Quand le gouvernement de M. Chrétien arrive au pouvoir en 1993, l'une de ses priorités est de réduire le déficit annuel et, plus généralement, de redresser les finances de l'État. La réduction puis l'élimination du déficit seront le résultat d'une compression radicale des dépenses et d'un exercice intitulé « Examen des programmes ». À TPSGC, l'Examen des programmes

est un véritable cauchemar pour M. Quail qui a déjà fait de gros efforts pour atteindre les objectifs de réduction de dépenses à la suite de la fusion des deux ministères prédécesseurs de TPSGC. L'Examen des programmes vient imposer des réductions supplémentaires au Ministère — son effectif sera réduit de 25 p. 100, soit environ 5 800 personnes en trois ans, et son budget opérationnel, qui s'élevait à environ 2,2 milliards de dollars, sera amputé de 350 millions de dollars environ. M. Quail est extrêmement préoccupé par les ajustements qu'imposent ces compressions budgétaires et cela ne lui laisse pas beaucoup de temps pour s'occuper de questions telles que la gestion interne du SPROP.

L'Examen des programmes entraînera l'élimination de toute forme de réserve financière dans les budgets ministériels, à la seule exception de la Réserve pour l'unité — la principale source de financement du Programme de commandites les premières années.

Le 20 mars 1995, Mme Bourgon recommande à M. Chrétien d'approuver le versement de 100 000 $ à deux agences publicitaires dont l'allégeance Libérale est bien connue, BCP et Groupe Everest, pour la période menant au référendum du Québec. Il n'y a pas eu d'appel d'offres avant d'octroyer ces contrats qui sont traités comme des dépenses de publicité par TPSGC.

Dans une présentation au Conseil du Trésor en date du 15 juin 1995, on demande l'autorisation de dépenser jusqu'à 20 millions de dollars pour appuyer des initiatives en faveur de l'unité nationale, dont 10 millions de dollars que le SPROP pourra consacrer à de la publicité, à des placements médiatiques et à des recherches sur l'opinion publique, le tout sous la direction du BCP. Le Premier ministre signe lui-même cette demande de fonds, ce qui souligne l'importance qu'il attache au dossier du référendum. La préservation de l'unité canadienne constituait pour lui, Premier ministre, un devoir et une priorité absolus. Il dira

que le Cabinet était unanime dans sa détermination à faire tout ce qu'il fallait pour que les conditions gagnantes de la souveraineté ne soient jamais réunies au Québec.

En réaction au résultat très serré du référendum tenu au Québec le 30 octobre 1995, le gouvernement du Canada adopte une stratégie post-référendaire polyvalente dont la publicité et les commandites ne sont qu'un élément. Un comité du Cabinet présidé par l'honorable Marcel Massé, ministre des Affaires intergouvernementales, recommande à l'occasion d'une retraite du Cabinet les 1er et 2 février 1996 « un renforcement substantiel de l'organisation du Parti libéral au Québec », notamment par l'embauche d'organisateurs. La plupart des témoins diront qu'une telle recommandation n'aurait normalement pas dû faire partie du rapport d'un comité du Cabinet. Elle indique que certains membres du gouvernement de l'époque ne pouvaient pas du tout envisager qu'un autre parti que le Parti libéral du Canada puisse jouer un rôle dans la promotion du fédéralisme au Québec.

La Commission conclut que, lors de cette retraite du Cabinet en février, la décision de principe a été prise d'améliorer la publicité et les communications du gouvernement fédéral pour rehausser la visibilité de la présence fédérale au Québec, mais qu'aucune décision précise n'a été prise sur les mécanismes, le financement ou la responsabilité du programme. On a laissé au cabinet du Premier ministre le soin de déterminer, en consultation avec le Bureau du Conseil privé, les modalités détaillées de mise en oeuvre de la décision. M. Chrétien a dit dans son témoignage avoir décidé que la personne chargée du dossier de l'unité nationale serait son chef de cabinet, Jean Pelletier.

Le financement du Programme de commandites

Quelqu'un a dû prévenir M. Guité que le SPROP allait être chargé de la mise en oeuvre du nouveau programme de visibilité du gouvernement. Il est extraordinaire qu'aucun témoin n'a pu ou voulu dire exactement à la Commission ce qui s'est passé entre le moment où la décision politique a été prise par le Cabinet, les 1er et 2 février, et la première rencontre entre M. Guité et M. Pelletier, le 16 avril 1996. Il est impensable qu'il n'y ait pas eu de réunions ou de discussions avec le Premier ministre et ses collaborateurs durant cette période pour parler de la mise en oeuvre de cette décision, mais M. Pelletier prétend ne se souvenir de rien à ce sujet. Il ne fait aucun doute qu'il y a eu des réunions au cours desquelles M. Pelletier et, dans une moindre mesure, M. Carle ont donné à M. Guité des avis sur les événements à commanditer et les montants à octroyer, au moins dans certains cas. M. Quail était au courant de ces réunions.

Entre 1991 et 1996, il y avait dans le budget une Réserve spéciale — la Réserve pour l'unité — que seul le Premier ministre pouvait utiliser pour financer des dépenses consacrées à l'unité nationale. À partir de 1996 ou 1997, un crédit de 50 millions de dollars figurait dans le budget pour « compléter » la Réserve pour l'unité. Les fonds mis à la disposition de TPSGC pour le programme de commandites durant ses trois premières années provenaient de la Réserve pour l'unité. En juin 1996, le Premier ministre signe une présentation au Conseil du Trésor pour qu'une somme de 17 millions de dollars soit attribuée à TPSGC pour 1997-1998. La signature du Premier ministre adressait à tout le monde un message sur l'importance de l'initiative.

Bien que Mme Marleau, ministre de TPSGC, ait cosigné la présentation de 1996 au Conseil du Trésor, elle ne savait en réalité pas grand-chose des raisons pour lesquelles les fonds étaient nécessaires ni, d'ailleurs, des commandites en général. La liste des commandites proposées pour

justifier la présentation avait fait l'objet de discussions entre M. Pelletier et des représentants du BCP mais pas avec elle et elle n'a rien eu à voir avec la gestion des contrats de commandites qui en ont résulté.

À l'époque, le Programme n'avait pas de caractère officiel, n'était pas correctement défini et n'avait fait l'objet d'aucune publicité. Les fonds étaient distribués à la discrétion de M. Guité, qui travaillait sous la direction du CPM et avec son approbation. Ni le CPM, ni le BCP n'ont donné d'instructions ou de directives à qui que ce soit sur la façon dont le Programme devait être administré, sur les critères qui devaient être respectés pour décider de l'utilisation des fonds et sur les personnes qui devaient être chargées de superviser la mise en oeuvre du Programme.

Le 18 décembre 1996, Mme Bourgon adresse une note au Premier ministre pour exprimer ses préoccupations au sujet de la responsabilité ministérielle à l'égard des fonds prélevés sur la Réserve pour l'unité grâce à sa signature. Elle dit qu'elle est préoccupée de constater que le Premier ministre s'est chargé d'une très lourde responsabilité. Elle pense qu'un examen des futurs projets par le BCP ou par un groupe de ministres garantirait une meilleure gestion des 17 millions de dollars affectés à TPSGC pour 1997-1998 que ce ne fut le cas en 1996-1997.

M. Chrétien ne donnera aucune réponse à la note de Mme Bourgon. Celle-ci réitérera ses préoccupations dans une deuxième note, datée du 30 septembre 1997, à propos de l'accès à la Réserve pour l'unité, laquelle subit des pressions en raison du nombre de demandes de financement, notamment de demandes supplémentaires de TPSGC s'élevant à 18,8 millions de dollars pour 1997-1998, principalement pour le Programme de commandites, et à 50 millions de dollars pour chacune des trois années suivantes.

Cette deuxième note de Mme Bourgon montre :

- que le BCP savait que c'était le CPM qui choisissait les projets auxquels était affecté l'argent des commandites;
- que le Premier ministre répondait de l'utilisation des fonds puisés dans la Réserve de l'unité du fait de sa signature sur une présentation au Conseil du Trésor;
- que cette obligation de rendre compte pouvait être transférée à un ministre, option que semblait préférer Mme Bourgon, puisqu'elle répète la suggestion;
- que le Premier ministre, s'il préférait rester redevable, pouvait obtenir les conseils ou l'aide du BCP ou d'un ministre ou groupe de ministres qui examinerait les projets à financer au moyen de l'argent de l'unité.

Mme Bourgon a tenté de faire une distinction entre la responsabilité pour la nature des projets envisagés et la responsabilité pour les projets précis eux-mêmes. Je n'ai pas été convaincu qu'on puisse déduire une telle distinction du texte de la note, qui est admirablement clair. M. Pelletier dira que M. Chrétien comprenait parfaitement ses responsabilités et son obligation de rendre compte, qu'il a choisi de les conserver et qu'il est devenu redevable de la façon dont les fonds auxquels TPSGC a eu accès en son nom ont été dépensés ou gaspillés.

M. Chrétien était personnellement responsable de l'action ou de l'inaction de M. Pelletier et des autres membres du personnel exonéré de son cabinet. Il a repoussé ou ignoré toutes les suggestions de Mme Bourgon pour que les initiatives de commandites et les événements connexes soient mieux dirigés et contrôlés par un ministre ayant l'expérience de la mise en oeuvre des programmes et en connaissant bien les exigences.

Mme Marleau et son sous-ministre n'ont en fait rien eu à voir avec la gestion du Programme de commandites, à part demander l'approbation de son financement. Le Programme était dirigé à partir du CPM sous la supervision directe de M. Pelletier à qui le Premier ministre avait spécifiquement confié cette responsabilité. M. Pelletier était donc investi, à toutes fins utiles, du rôle, des fonctions et des responsabilités d'un ministre chargé de mettre en oeuvre un programme dans un ministère. Il ne s'est pas acquitté de cette responsabilité puisqu'il n'a pas donné d'instructions satisfaisantes aux subalternes de TPSGC auxquels il déléguait la tâche d'administrer ce nouveau programme. De par sa conduite et de par son rôle, M. Pelletier a placé Mme Marleau et M. Quail dans l'impossibilité de s'acquitter de leurs fonctions puisqu'ils étaient exclus de toute participation au processus de décision et n'exerçaient aucun contrôle réel sur les actions de M. Guité.

Comment les agences de publicité et de communication étaient-elles sélectionnées ?

Avant novembre 1993, le Groupe de gestion de la publicité (GGP) dirigé par M. Guité comprenait deux représentants politiques désignés « experts-conseils ». La sélection et le recrutement des agences de publicité pour aider le gouvernement dans cette tâche obéissent alors à des critères ouvertement politiques. C'est le comité du Cabinet chargé des communications qui donne des instructions à M. Guité sur les mesures à prendre. Même si, à l'époque, M. Guité est un fonctionnaire relativement bas dans la hiérarchie, il relève directement du sénateur Lowell Murray qui préside le comité en question. Ainsi, la chaîne de commandement normale voulant qu'un fonctionnaire reçoive ses instructions de son supérieur immédiat est court-circuitée.

Sous le dernier gouvernement Progressiste-conservateur, les ministères fédéraux qui veulent se prévaloir des services d'une agence de publicité informent le GGP qui organise ensuite un concours pour choisir l'agence à qui l'on attribuera le contrat. Cependant, la liste des agences

invitées à soumissionner est dressée par les membres du GGP, qui ont été nommés là pour des raisons politiques. Il est donc peu probable, voire impossible, que des agences de publicité et de communication appuyant le Parti libéral ou ayant des relations avec lui se voient adjuger des contrats par le gouvernement fédéral. M. Guité affirme qu'une fois la liste des candidats préparée, le concours était équitable mais, bien entendu, seules les agences que le parti au pouvoir jugeait acceptables figuraient sur la liste.

Lors de la campagne électorale de 1993, le Parti libéral prend l'engagement explicite de dépenser moins pour la publicité et les sondages d'opinion publique et de modifier les règles de sélection des agences de publicité afin que le processus d'appel d'offres soit équitable, ouvert et transparent. Dès qu'il devient Premier ministre, M. Chrétien demande au Secrétariat du Conseil du Trésor de concevoir et d'appliquer une nouvelle politique pour les marchés de communications, de recherche sur l'opinion publique et de publicité. Ce sera l'Appendice Q, qui entrera en vigueur le 6 juillet 1994.

Ce qui se veut au départ un effort sincère de dépolitisation du processus d'octroi des contrats est immédiatement détourné de ce but. Alors que les premières ébauches des lignes directrices proposées incluaient toutes le prix dans les facteurs à considérer, M. Guité et les responsables de l'industrie de la publicité mènent une campagne concertée pour exclure le prix. Quand la version finale de l'Appendice Q est approuvée par le Conseil du Trésor, toute mention du prix a disparu, même si la notion de « valeur » est présente. La décision finale d'exclure le prix a dû être prise à la dernière minute. L'Appendice Q prévoit soit un appel d'offres ouvert pour les contrats de publicité, soit l'établissement d'une liste de fournisseurs préqualifiés par un processus de sélection, suivi d'un appel d'offres ouvert pour chaque contrat entre les agences inscrites sur la liste. Plus tard, les contrats de commandites devaient aussi suivre un processus à deux étapes avec établissement d'une liste de fournisseurs préqualifiés suivi d'un appel d'offres compétitif pour chaque contrat.

Le 2 février 1995, l'exigence de l'Appendice Q voulant que « seules les demandes émanant d'entreprises détenues et contrôlées par des intérêts canadiens » à 51 p. 100 seront prises en compte pour l'adjudication des contrats de publicité passe à 100 p. 100. Deux agences de publicité, BCP et Vickers & Benson, très proches du Parti libéral ont profité de cette nouvelle interprétation et sont devenues les plus gros bénéficiaires des contrats de publicité examinés par la Commission. Le changement est entré en vigueur le 2 février 1995, soit le premier jour du processus de sélection qui a permis à BCP et Vickers & Benson et à trois autres agences d'être sélectionnées pour fournir des services à Patrimoine canadien. Il ne peut s'agir d'une simple coïncidence. Il semble que des facteurs politiques aient influencé la formulation d'une politique administrative.

Dans la pratique, on ne tiendra aucun compte des exigences de l'Appendice Q en ce qui concerne la deuxième étape du processus de sélection. Dans bien des cas, il y aura aussi des irrégularités dans la préparation de la liste des fournisseurs préqualifiés. Pendant les cinq années suivantes, c'est M. Guité qui accordera les contrats de publicité et de commandites à sa guise, sans respecter le processus compétitif. Personne ne semble s'être interrogé sur la procédure qu'il suivait, et personne ne s'est jamais donné la peine de vérifier si M. Guité et ses collaborateurs attribuaient ou non les contrats de publicité conformément aux exigences de l'Appendice Q. De fait, à partir de 1995, à cause de faux rapports, on l'a explicitement dispensé d'envoyer des rapports au Conseil du Trésor.

Le recours aux agences de communication pour le Programme de commandites

Il est d'usage courant, dans la publicité, de recourir à une agence de coordination — notamment pour faire des placements médiatiques — qui touche une commission pour vérifier que les publicités sont passées comme prévu et pour payer les médias au nom du client. Au début du

Programme des commandites, on n'utilisait pas d'agence de coordination mais, le 1er avril 1998, la décision fut prise d'utiliser cette méthode (même si elle n'a pas été conçue pour cela).

Quand un contrat de commandites exigeait du travail créatif, comme concevoir des affiches, l'agence pouvait facturer des « frais de production » en plus de sa commission, sur la base des différents tarifs horaires du personnel employé. Il n'y avait pas de concurrence sur les frais de production, lesquels étaient en général sommairement estimés à l'avance. Généralement, les factures envoyées au gouvernement pour les frais de production étaient quasi identiques au montant estimé. On ne demandait aucun devis à l'agence et on ne tenait aucun dossier indiquant comment TPSGC avait fait son estimation.

Suite à un concours de Patrimoine canadien en février 1995, cinq des sept agences de communication sélectionnées pour dispenser des services publicitaires à Patrimoine canadien sont choisies sans concours pour fournir des services publicitaires au SPROP/TPSGC pour diverses initiatives de commandites. M. Guité et Mme LaRose admettent tous deux que l'adoption par TPSGC, pour ses propres fins, de la liste des fournisseurs préqualifiés de Patrimoine canadien n'était pas régulière et ne respectait pas les exigences de l'Appendice Q. Au début, Lafleur Communication ne faisait pas partie de la liste des fournisseurs préqualifiés de Patrimoine canadien ou de TPSGC dans le cadre du concours de février 1995. Pourtant, entre le 9 février et le 30 juin 1995, l'agence se verra adjuger par TPSGC un nombre considérable de contrats de services de publicité d'une valeur totale de 1 873 998 $. Ceci amène à soupçonner que l'objectif du concours tenu en juin 1995 était de qualifier l'agence Lafleur dans les plus brefs délais afin de corriger aussi vite que possible l'irrégularité consistant à donner des contrats à un fournisseur non qualifié. Le concours n'était qu'un leurre et le résultat avait vraisemblablement été décidé d'avance.

Le concours de 1997 sera tout sauf un concours. Les dix agences qui ont fait une présentation, même celles qui ont obtenu une note relativement faible par rapport aux autres, seront qualifiées. On peut en conclure que M. Guité avait décidé d'avance de recourir à un plus grand nombre d'agences pour gérer les contrats de commandites, si bien qu'on a fermé les yeux sur les compétences relativement faibles d'un certain nombre de candidates ayant fait une présentation. En fait, on a tout simplement décidé de ne tenir aucun compte de la politique gouvernementale exigeant que les contrats de publicité soient adjugés à la suite d'un processus concurrentiel.

L'ADMINISTRATION DU PROGRAMME DE COMMANDITES

Les problèmes de reddition de compte et de direction

Comme il recevait régulièrement des instructions directement du ministre Dingwall ou du ministre Gagliano, et comme il avait un accès direct à des personnes du CPM, notamment au chef de cabinet du Premier ministre, M. Guité ne relevait plus de l'autorité et de la direction de son supérieur immédiat, que ce soit M. Neville ou M. Stobbe, pas plus qu'il n'était soumis à l'autorité et à la surveillance du sous-ministre. À leurs yeux, et aux yeux de tout le monde dans la fonction publique, il appartenait à une catégorie spéciale et il était apparemment dispensé des règles ordinaires de reddition de comptes et de respect des pratiques et procédures normales. Le seul subalterne qui ait osé contester l'autorité et les méthodes de M. Guité fut M. Cutler et cela lui vaudra d'être déclaré excédentaire par M. Guité. Bien qu'il ait dû être évident pour les supérieurs de ce dernier qu'il avait abusé de son pouvoir dans le cas de M. Cutler, il ne reçut ni réprimande, ni reproche.

Le choix des événements, des montants et des agences

Ni M. Guité ni les fonctionnaires qui travaillaient sous sa direction n'avaient reçu d'instruction écrite du CPM, du BCP, du Ministre, du sous-ministre ou de qui que ce soit sur la manière de sélectionner les événements et les montants des commandites. Le seul document d'orientation était l'Appendice Q qui n'était tout simplement pas respecté. Il n'y a pas eu de déclaration publique pour annoncer la décision du gouvernement de rehausser sa visibilité en commanditant des événements et des activités par le biais de TPSGC. On peut penser sans grand risque de se tromper que Jean Lafleur a eu à un certain moment des entretiens avec M. Guité au cours desquels ils ont discuté des contrats et en ont négocié les modalités avant de les conclure. Il est clair aussi que la première liste d'événements à commanditer, sur laquelle figurent les montants à verser à chacun des promoteurs, a été présentée par M. Guité à M. Pelletier. On peut raisonnablement penser aussi que M. Guité lui a annoncé qu'il établissait un budget de commandites de 17 millions de dollars pour 1996-1997 puisque c'est le montant qui figure sur l'ébauche de présentation au Conseil du Trésor en date du 22 avril 1996 signée par Mme Marleau. Comme cette ébauche de présentation comportait une ligne pour la signature du Premier ministre, elle devait avoir été approuvée par M. Pelletier et, pour fixer à 17 millions de dollars le montant des besoins financiers, M. Guité avait certainement dressé une liste préliminaire des projets qu'il envisageait et des montants prévus pour chacun d'eux.

Le 29 mai 1996, Éric Lafleur, vice-président de Lafleur Communication, l'agence qui s'est occupée de tous les contrats de commandites pour TPSGC en 1996-1997, envoie à Mme LaRose une liste détaillée d'événements commandités qui devaient être gérés par Lafleur et dont certains font déjà l'objet de contrats avec le SPROP même si leur financement n'a pas encore été approuvé. La liste adressée par Éric Lafleur à Mme LaRose donne le détail des commissions et

des frais de production à verser à l'agence, mais il n'existe pas de preuve que cette information ait été communiquée au CPM.

En 1997-1998, une seconde affectation de 17 millions de dollars prélevée sur la Réserve pour l'unité est complétée par des montants additionnels provenant du budget propre de TPSGC ou d'autres budgets ministériels. Toutefois, nous ne disposons que d'informations fragmentaires sur la façon dont les événements se sont retrouvés au départ sur la liste de M. Guité ou sur la manière dont le montant à allouer à chacun de ces événements a été déterminé.

Au cours des années suivantes, on semble avoir appris l'existence du Programme de commandites. Il y a afflux de demandes. Elles sont adressées directement au bureau de M. Guité ou sont redirigées vers le SPROP à partir d'autres sources et on en dresse une liste maîtresse annuelle. M. Chrétien dira qu'il ne pensait pas nécessaire de faire de déclaration publique au sujet du Programme mais la plupart des ministres diront qu'ils n'ont pris conscience de son existence que lorsqu'il a commencé à faire l'objet de commentaires publics et d'une controverse en 2001.

M. Guité dit avoir pris sur lui d'approuver ou de rejeter la plupart des demandes de moins de 25 000 $ mais que, pour toutes les autres, la décision était prise en consultation avec M. Pelletier ou M. Gagliano. La liste maîtresse était modifiée à plusieurs reprises dans le courant de l'année. M. Guité déclare qu'il rencontrait périodiquement M. Pelletier, parfois en présence de M. Carle, et qu'ils examinaient les listes de commandites proposées, lesquelles étaient approuvées une fois que M. Pelletier avait présenté ses suggestions de modification. M. Guité considérait que ces suggestions étaient des instructions.

Comme la Commission accepte que M. Guité allait à ces réunions avec M. Pelletier pour obtenir ses conseils et suggestions sur les événements

et sur les montants à verser pour les commanditer, il est bien difficile de croire que M. Pelletier et lui-même auraient soigneusement évité toute discussion ou mention de l'importante question de savoir quelle agence serait engagée pour gérer tel ou tel événement ou projet au nom du gouvernement.

Jacques Corriveau, un ancien vice-président du Parti libéral du Canada, était aussi un ami personnel du Premier ministre. Considérant le lobbying pratiqué par M. Corriveau auprès de TPSGC pour convaincre le Ministère de commanditer certains événements, et son souhait que leur gestion soit confiée à Groupaction Marketing, il est peu vraisemblable que ses efforts pour influencer TPSGC se soient limités à M. Guité. Ce dernier affirme catégoriquement que ce n'était pas lui qui prenait les décisions sur les propositions de M. Corriveau. Il a déposé devant la Commission une liste manuscrite d'événements de commandites et de montants de la main de M. Pelletier comme preuve de son affirmation que ce dernier lui suggérait des événements et des montants et ne se contentait pas d'approuver passivement des listes déjà préparées par M. Guité. L'explication de M. Pelletier est qu'il avait rédigé cette liste comme une sorte d'aide-mémoire durant une rencontre avec M. Guité parce que celui-ci n'avait pas pris de notes. L'idée que M. Pelletier aurait pris des notes pour aider M. Guité à se souvenir de ce dont il avait été question lors d'une réunion est improbable et ne concorde pas avec le reste du témoignage de M. Pelletier. Cette liste corrobore le témoignage de M. Guité qui affirme que M. Pelletier faisait activement la promotion de certaines commandites et suggérait les montants à verser au moins dans certains cas.

La Commission estime qu'en dépit de ses réserves au sujet de la sincérité de M. Guité sur d'autres sujets, son témoignage à propos du rôle de M. Pelletier dans le choix des événements et les sommes à verser à leurs promoteurs est crédible, que les suggestions de M. Pelletier aient été formulées sous forme d'instructions ou de manière moins directe.

Quand une personne dans la situation de M. Pelletier donne un avis ou fait une suggestion, c'est équivalent à un ordre, et il est probable que M. Guité dit la vérité quand il affirme avoir interprété ces suggestions et avis comme des instructions. Je préfère la conclusion plus logique que le choix des agences était un dossier sur lequel M. Pelletier offrait ses « suggestions » à M. Guité, tout comme il lui donnait des avis sur d'autres aspects du Programme de commandites. Le choix des agences était une décision tout simplement trop importante pour être laissée entièrement à un fonctionnaire de rang intermédiaire.

Le rôle du ministre Gagliano

La Commission n'accepte pas le témoignage de M. Gagliano disant que ses rencontres avec M. Guité étaient peu fréquentes et étaient de courte durée. Comme M. Pelletier, M. Gagliano soutient qu'il se contentait de donner des avis politiques et de faire des suggestions. Je rejette cette affirmation. Comme M. Pelletier, M. Gagliano avait le pouvoir d'imposer ses décisions à M. Guité.

À la retraite de M. Guité, Pierre Tremblay, son successeur et l'ancien adjoint exécutif du ministre Gagliano, poursuivra la pratique établie par M. Guité d'aller régulièrement au cabinet du Ministre pour réviser les listes des propositions de commandites. M. Gagliano déléguait plus de responsabilité dans ce domaine à son nouvel adjoint exécutif, Jean-Marc Bard, que M. Tremblay rencontrera de plus en plus souvent.

La preuve démontre de façon écrasante que M. Gagliano était un gestionnaire interventionniste qui s'intéressait de très près au Programme de commandites et jouait un rôle actif dans sa direction. Il refuse d'accepter la responsabilité des fautes commises dans le cadre de cette administration et de l'ingérence politique que constituaient ses décisions. Quand M. Guité dit que M. Gagliano lui donnait des conseils, des suggestions et des instructions sur le choix des agences auxquelles confier les contrats de commandite, je suis enclin à le croire en dépit des dénégations de M. Gagliano.

Les chaînes de reddition de compte et de supervision

Quand M. Stobbe devient le supérieur de M. Guité, M. Quail reçoit un appel de M. Bilodeau, du BCP, laissant clairement entendre que la supervision et l'intervention de M. Stobbe ne sont pas appréciées et que les gens du CPM préféreraient qu'il s'abstienne d'intervenir. M. Stobbe et M. Quail comprennent le message qu'on leur fait passer : c'est M. Guité qui dirige le Programme de commandites sous la supervision directe du CPM et personne d'autre n'est censé intervenir.

M. Quail comprit alors que son rôle dans le Programme de commandites était réduit à s'assurer simplement que la section de M. Guité ne dépensait pas plus d'argent qu'elle n'en avait à sa disposition. Par conséquent, l'autorité et la supervision que le sous-ministre aurait normalement exercées ont pratiquement disparu. Le sous-ministre n'est jamais intervenu comme il l'aurait fait normalement dans la formulation, l'administration et la supervision d'un nouveau programme, et il n'y a jamais été invité. Avec l'appui et l'approbation de personnalités au plus haut niveau du gouvernement, M. Guité était intouchable et échappait au contrôle de M. Quail, en dépit du fait que celui-ci avait le devoir de gérer son ministère.

Les commissions, les honoraires et les frais de production

Les contrats utilisés pour les commandites étaient les mêmes que ceux utilisés pour l'achat de services publicitaires, et les formulaires n'étaient pas bien adaptés aux commandites. Le personnel de la DGSCC n'avait qu'une vague idée des services que devaient rendre les agences de communication en échange des commissions, généralement de l'ordre de 12 p. 100 à 15 p. 100 de la valeur des commandites. On n'a jamais essayé de négocier une baisse du taux des commissions.

Il n'y avait pas unanimité au sujet des services qui devaient être fournis en échange des commissions et de ceux qui justifiaient des paiements

supplémentaires. En l'absence de lignes directrices sur la question, les frais de production semblent avoir été déterminés de façon ponctuelle. Dans certains cas, la totalité des heures comptabilisées par les employés d'une agence de communication a été facturée comme frais de production, ce qui veut dire que la commission de 15 p. 100 ne couvrait strictement aucun service.

Des exemples de surfacturation

Le dossier de la Commission est truffé d'exemples de tarifs horaires gonflés, de double facturation de services, d'octroi de contrats sans recherche d'offres compétitives, et même de factures ne correspondant à aucun service rendu. On trouvera tous les détails dans les derniers chapitres du rapport factuel qui contiennent une analyse détaillée de cinq agences de communication en particulier. Parallèlement aux nombreux exemples d'abus flagrant des deniers publics, il faut mentionner la défaillance du personnel de TPSGC qui n'a contesté ou remis en question aucune de ces facturations excessives. Cette défaillance est inexcusable.

Dans certains cas, les contrats de commandites ont servi à acheter des billets pour les événements commandités. La présence au Grand Prix de 1998 des bénéficiaires des billets gratuits acquis aux frais du gouvernement du Canada ne saurait avoir contribué de manière importante à la promotion de l'unité nationale. Les bénéficiaires des largesses de M. Guité qui se sont servis de ces billets gratuits ont reçu un avantage en échange duquel le gouvernement du Canada n'a rien obtenu.

Nouvelles lignes directrices et procédures : Communication Canada

Il est logique de penser que, si les lignes directrices et les procédures mises en place en 2001 par Communication Canada pour gérer le Programme de commandites avaient existé dès sa création, la mauvaise gestion et les abus constatés de 1996 à 2000 n'auraient pas été possibles.

L'honorable Ralph Goodale, le nouveau ministre nommé à la tête de TPSGC, ne mettra que 24 heures pour conclure le 27 mai 2002 qu'un moratoire s'impose au Programme de commandites afin de faire le point de la situation. Il conclut que l'impartition de l'administration d'un programme gouvernemental de ce genre n'est pas appropriée dans les circonstances.

L'honorable Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor, adressera au Premier ministre le 5 septembre 2002 une série de recommandations visant à améliorer la gestion, l'exécution, la surveillance et la transparence. M. Chrétien acceptera ces recommandations et approuvera le renouvellement du Programme pour un an. Le Programme de commandites fera alors l'objet de sa première annonce officielle au grand public, le 17 décembre 2002. Communication Canada gérera le Programme jusqu'à son abolition en décembre 2003. Communication Canada sera démantelé en mars 2004.

Les vérifications et enquêtes antérieures

Avant le rapport de la vérificatrice générale, il y avait des indications que tout n'allait pas bien dans la gestion des contrats de commandites et de publicité à TPSGC. Plusieurs vérifications et enquêtes avaient déjà révélé au moins certains aspects de cette mauvaise gestion.

La Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE) de TPSGC effectue périodiquement des vérifications de la gestion des approvisionnements et des programmes du Ministère. Son objectif est de découvrir et de mettre en lumière les cas de malhonnêteté, d'incompétence ou d'erreur, systémiques ou isolés, afin que l'on puisse y remédier. Le Bureau du vérificateur général, lui, est un vérificateur externe indépendant du gouvernement, qui relève directement du Parlement, alors que la DGVE relève du sous-ministre.

Une employée de la DGVE a fait, en 1995, une analyse du cadre de contrôle de la gestion effectuée au SPROP; le Service commençait alors ses activités et l'employée avait recommandé l'exécution dans le futur, d'une vérification de la conformité avec la politique de passation des contrats. À l'époque, déjà, Allan Cutler avait indiqué à la vérificatrice qu'il y avait du trucage d'offres et de l'ingérence politique, motifs suffisants pour demander une vérification.

En juin 1996, M. Guité déclare excédentaire le poste de M. Cutler, à un moment où c'est lui, M. Guité, qui commence à octroyer les contrats de commandites. On peut supposer qu'il ne souhaitait pas que quelqu'un comme M. Cutler, qui tenait à ce qu'on respecte les règles, puisse lui faire obstacle ou le ralentir dans sa façon de traiter les dossiers de commandites. Après avoir déposé un grief, M. Cutler est muté dans un nouveau poste puis reçoit une lettre d'excuses d'un cadre de TPSGC, mais pas de M. Guité. L'auteur de la lettre reconnaît que la haute direction du SPROP s'est conduite de façon incorrecte et a peut-être manqué de jugement en déclarant son poste excédentaire. M. Guité ne fera jamais l'objet de reproches ou de blâme en raison de son comportement envers M. Cutler. Si l'on veut que la loi sur la protection des dénonciateurs ait un sens, il faut qu'elle protège les fonctionnaires contre ce genre de représailles.

Les préoccupations de M. Cutler entraînent l'engagement de la firme Ernst & Young pour mener une vérification en juin 1996. Dans l'ébauche de son rapport, la firme identifie les facteurs de risque reliés aux activités du SPROP, notamment : le fait que des contrats sont peut-être adjugés de façon inéquitable au profit de certains entrepreneurs; le fait que le processus d'appel d'offres pourrait être perçu comme n'étant ni transparent ni ouvert; et le fait que les ressources du gouvernement ne sont peut-être pas optimisées. Ces facteurs de risque ne figurent plus dans le rapport final de la vérification, même si celui-ci constitue une critique sévère des concours du SPROP dans le secteur de la publicité,

dont les méthodes sont rarement conformes aux politiques et aux lignes directrices. L'équipe de vérification de Ernst & Young ne parviendra pas à expliquer les termes forts modérés employés dans l'Évaluation générale qui fait partie du sommaire exécutif. Rien ne changera au SPROP à la suite de cette vérification, et la création de la DGSCC ne fera rien pour corriger l'absence de conformité aux politiques et règlements. Elle ne servira en fait qu'à concentrer encore plus de responsabilités et de pouvoir entre les mains de M. Guité dont c'était pourtant la décision incorrecte d'imposer des mesures disciplinaires à M. Cutler qui avait déclenché la vérification. Le rapport de vérification sera ensuite oublié jusqu'en 2000 quand on le ressortira à l'occasion d'une nouvelle vérification de conformité.

En 2000, M. Gagliano ou le sous-ministre lance une vérification interne du Programme de commandites. Cette vérification a peut-être été suscitée par une demande d'accès à l'information (AAI) présentée le 11 janvier 2000 par Daniel Leblanc du quotidien *The Globe & Mail*. Bon nombre des problèmes entourant l'administration du Programme de commandites décrits dans le rapport de vérification interne de 2000 sont semblables et dans certains cas identiques à ceux décrits par Ernst & Young en 1996, et ils seront de nouveau confirmés en 2003 par la vérificatrice générale. La vérification de 2000 montre clairement que la haute direction de la DGSCC n'a mis en oeuvre aucune des recommandations de 1996. Pourtant, cette information ne figure pas dans le rapport final de 2000 qui ne fait aucune allusion à la vérification de 1996. Les raisons avancées pour la suppression de toute référence à la vérification antérieure ne sont pas convaincantes. Cette omission a atténué la sévérité des critiques formulées à l'endroit de la haute direction et elle ne concorde pas avec le devoir professionnel des vérificateurs.

En mai 2002, TPSGC avait mis sur pied une équipe d'intervention rapide (EIR) pour préparer des réponses aux questions qui allaient être posées à la Chambre des communes. L'EIR a rapidement examiné 721 dossiers

de commandites et exposé en détail bon nombre des problèmes étudiés par la vérificatrice générale et par la Commission.

Kroll Lindquist Avey (qui a effectué une vérification juricomptable pour la Commission) entreprend en octobre 2002 un examen administratif du Programme de commandites, pour TPSGC, afin de déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures disciplinaires contre des employés du Ministère. Dans son rapport du 4 février 2003, la firme indique que 130 de 136 dossiers examinés comportaient des cas de transgression de la loi ou des politiques du gouvernement. Les noms des employés de la DGSCC responsables de ces problèmes figuraient dans une annexe détaillée du rapport, celui de M. Guité y revenant souvent.

Après le rapport Kroll, TPSGC engage Jacques Demers, c.r., pour diriger un comité chargé de formuler des recommandations sur les mesures disciplinaires à infliger aux employés responsables de ne pas avoir respecté les politiques du Conseil du Trésor. Ce comité présente son rapport le 24 novembre 2003. Deux fonctionnaires seulement de TPSGC feront l'objet de mesures disciplinaires mineures, alors qu'aucun d'entre eux n'a joué un rôle important dans la mauvaise gestion du Programme. Aucun gestionnaire de TPSGC ne subira quelque conséquence que ce soit, en termes financiers ou du point de vue de sa carrière, à cause de ce qui s'est produit dans le cadre du Programme de commandites.

Les sociétés d'État et la GRC

Dans son Rapport, la vérificatrice générale se dit préoccupée par trois aspects de l'association des sociétés d'État et de la GRC au Programme de commandites. Tout d'abord, le transfert de fonds de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) à une société d'État ou à la GRC est contraire à l'intention de la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. Toute subvention ou contribution versée à un organisme ou à une société d'État doit d'abord être approuvée

par le Conseil du Trésor, faute de quoi le Parlement risque de perdre la maîtrise du processus d'affectation des crédits. Deuxièmement, les sociétés d'État et la GRC ne devraient pas recevoir d'incitatifs financiers pour promouvoir la présence fédérale puisqu'elles sont déjà tenues de le faire en vertu du Programme de coordination de l'image de marque, du Conseil du Trésor. Troisièmement, TPSGC a accepté de verser des honoraires et des commissions à des agences de communication pour qu'elles transfèrent des fonds d'un ministère ou d'un organisme fédéral à un autre sans avoir à faire quoi que ce soit d'autre que de servir de boîte aux lettres. La Commission n'a recueilli aucun témoignage contredisant ces constatations de la vérificatrice générale. On trouvera au chapitre VIII du rapport factuel des informations détaillées sur diverses transactions concernant Via Rail, la Société canadienne des postes, la Banque de développement du Canada et la GRC.

LES AGENCES DE COMMUNICATION : DIRIGEANTS, CONTRATS ET INTERACTIONS

À la suite des « concours » de 1995 et 1997 menés sous la direction de M. Guité, 18 agences en tout seront qualifiées pour recevoir des contrats de commandites, bien que cinq d'entre elles seulement (Lafleur, Gosselin, Groupaction, Everest et Coffin) recevront effectivement un nombre important de contrats de TPSGC. Ces cinq agences avaient déjà fait des dons au Parti libéral du Canada, certaines avec plus d'enthousiasme et de générosité que d'autres. L'une d'entre elles, l'agence Gosselin, ne voudra plus faire de contributions politiques et recevra une part nettement moins élevée des contrats de commandites.

À cause de leur allégeance et affiliation politiques, les cinq agences semblaient être mieux vues que les autres par ceux qui accordaient les contrats de commandites. M. Chrétien dira que les agences « amies des séparatistes » ne seraient pas vues d'un bon oeil. Les agences qui

voulaient démontrer qu'elles étaient « amies des fédéralistes » pouvaient le faire en donnant une contribution au parti au pouvoir. Les contributions politiques étaient l'une des principales raisons pour lesquelles elles obtenaient des contrats de commandites, en tout cas dans l'esprit de Jean Brault, de Groupaction, le donateur le plus généreux du lot.

Jean Brault et Groupaction

De tous les témoignages des représentants des cinq agences favorisées, le plus complet et le plus candide, et de loin, est celui de Jean Brault. La Commission estime que tout ce qu'a déclaré M. Brault est digne de foi. S'il y a eu des inexactitudes dans son témoignage, il faut les attribuer à des erreurs involontaires ou à des trous de mémoire. Grâce à la candeur de ses déclarations, la Commission a pu analyser dans le détail ses contributions, officielles et irrégulières, et offertes librement ou non, à des personnes agissant à différents titres pour le Parti libéral du Canada (Québec) [PLCQ].

En particulier, le témoignage de M. Brault a amené la Commission à s'attarder sur les transactions survenues entre Groupaction et un groupe d'entreprises exploitées par Luc Lemay sous le nom d'Expour et de Polygone, qui ont bénéficié des commandites administrées par Groupaction et obtenues grâce aux démarches de Jacques Corriveau. Je suis arrivé à la conclusion que M. Corriveau avait exploité sa réputation, son amitié avec le Premier ministre et l'influence qu'il pouvait exercer au sein du PLCQ pour favoriser les intérêts des sociétés de M. Lemay tout autant que les siens et ceux du PLCQ.

M. Brault a été encouragé à solliciter des contrats de publicité par Alain Renault, un homme d'affaires qui disait avoir des contacts précieux avec des fonctionnaires clés de TPSGC comme M. Guité et Andrée LaRose. M. Renault disait aussi avoir des amis aux niveaux les plus élevés du PLCQ et pensait pouvoir exploiter ces contacts pour permettre à

Groupaction d'obtenir des contrats du gouvernement. Groupaction a accepté verbalement de rembourser à M. Renault ses dépenses à cet égard et de ne le rémunérer que s'il obtenait des résultats. En même temps, M. Brault faisait des présentations devant des comités de sélection organisés par le SPROP, ce qui lui permit d'obtenir des contrats du CRTC et du ministère de la Justice.

M. Brault a admis que M. Renaud lui avait fait rencontrer des personnages clés du PLCQ et à la fonction publique fédérale. En septembre 1995, ils ont assisté à la course automobile Molson Indy à Vancouver où ils ont rencontré M. Guité et M. Carle. Deux semaines plus tôt, M. Brault avait rencontré M. Carle à Ottawa où Groupaction avait fait une présentation. Plutôt froid au début, M. Carle s'était montré peu à peu plus réceptif, au point de leur dire d'aller voir M. Guité et Mme LaRose. À Vancouver, M. Brault avait également appris de M. Guité, qu'il avait également rencontré plus tôt par le truchement de M. Renaud, que le SPROP gérait de gros budgets servant à subventionner des événements tels que la course Molson Indy, et que des agences de communication étaient engagées pour gérer de tels événements au nom du gouvernement. M. Brault avait compris que ce genre de projet pouvait être une activité rentable pour Groupaction. À l'époque, on ne parlait pas encore de « commandites ».

Le 16 avril 1996, M. Corriveau demande à M. Brault de retenir les services de Serge Gosselin, que M. Brault ne connaît alors pas du tout, et de lui verser un salaire de 7 000 $ par mois pendant un an. M. Gosselin avait peut-être alors travaillé pour le PLCQ, sous la direction de M. Corriveau. M. Brault a accepté d'assumer cette dépense considérable, convaincu qu'elle serait amplement compensée par des contrats de commandites. M. Gosselin n'a jamais travaillé pour Groupaction et ne s'est même jamais présenté à ses bureaux. M. Brault dira que cet arrangement a été confirmé lors d'un souper, le 25 avril 1996, auquel participaient MM. Corriveau, Benoît Corbeil (directeur

général du PLCQ), Guité, Gosselin, Renaud et lui-même. La présence de M. Guité établit un lien direct entre les paiements allégués de Groupaction à M. Gosselin, au bénéfice du PLCQ, et le fonctionnaire responsable des contrats de commandites qui seront plus tard octroyés à Groupaction. M. Corriveau prétend n'avoir aucun souvenir de ce souper ni de l'arrangement conclu au sujet de M. Gosselin, alors que M. Guité confirme le témoignage de M. Brault, notamment sur la présence de M. Gosselin. La Commission ne doute aucunement que ce souper a eu lieu, que les personnes mentionnées par M. Brault y étaient présentes, et qu'elles y étaient pour les raisons et avec les résultats décrits par M. Brault.

Groupaction fera à au moins trois reprises des contributions en espèces non déclarées au PLCQ. Le lien direct entre les sommes versées par Groupaction à la compagnie de M. Renaud et la contribution de cette dernière au PLCQ ne fait aucun doute. Groupaction a fait une contribution électorale illégale et non déclarée de 50 000 $ au PLCQ au moyen de fausses factures. M. Brault recevra diverses demandes de contribution auxquelles il accédera généralement.

En septembre 2000, Groupaction et Alain Renaud mettent un terme à leur association. Même si M. Renaud encaisse alors une avance de 25 000 $ de Groupaction, il est parti travailler pour une agence concurrente. Des menaces de poursuites au sujet de primes non payées seront réglées contre un paiement de 25 000 $ effectué par le truchement de fausses factures de Communications Art Tellier Inc., entreprise appartenant au frère de M. Renaud. Ce dernier réalisera rapidement qu'il ne saurait espérer gagner autant d'argent avec sa nouvelle agence qu'avec Groupaction. Quelques mois après avoir quitté Groupaction, M. Brault fera l'objet de pressions pour le reprendre. À ce moment-là, Groupaction a acheté deux des autres agences : Gosselin Communications et Lafleur Communication.

M. Brault dit qu'en mai 2001, M. Renaud l'appelle pour lui proposer de le rencontrer à un souper où la question de son rengagement par Groupaction revient continuellement. Tony Mignacca, un membre de l'entourage politique M. Gagliano, fait un appel convenu d'avance à M. Renaud durant le souper. Il parle à M. Brault et lui demande de « s'occuper » de M. Renault en laissant entendre que le contrat de Groupaction avec Via Rail pourrait être menacé s'il ne le faisait pas. Bien que M. Renaud et M. Mignacca nient tout de cette réunion, leurs affirmations sont probablement fausses. De fait, la majeure partie du témoignage de M. Mignacca à ce sujet contredit directement celui de M. Renaud. Il ne fait aucun doute que le témoignage de M. Brault est digne de foi. Le souper démontre l'influence que M. Renaud avait acquise au sein du PLCQ. On peut raisonnablement déduire que M. Mignacca a tenté de faire pression sur M. Brault parce que M. Gagliano souhaitait que l'agence Groupaction continue d'être généreuse envers M. Renaud et, par son intermédiaire, le PLCQ.

M. Renault organisera un souper avec M. Brault pour lui faire rencontrer Joseph Morselli, l'un des argentiers du PLCQ, qui exprimera sa gratitude pour le travail de M. Renault et pour les contributions de Groupaction, en espérant que la firme continuera de se montrer généreuse. M. Morselli proposera son aide à Groupaction en déclarant qu'il assume désormais la responsabilité du financement du PLCQ en remplacement de M. Corriveau. Lors d'un autre souper, M. Morselli lui demandera d'engager Beryl Wajsman à un salaire de 10 000 $ par mois pour lui permettre de continuer ses activités de collecte de fonds pour le PLCQ. M. Brault refusera mais proposera de lui payer 5 000 $ par mois en liquide, ce que M. Morselli acceptera. M. Brault dira à la Commission qu'il a rencontré MM. Morselli et Wajsman une semaine plus tard au même restaurant avec 5 000 $ en liquide dans une enveloppe qu'il a laissée sur la table. M. Wajsman est arrivé en retard et, M. Brault s'étant rendu aux toilettes, il constatera à son retour que l'enveloppe a disparu.

Dans leur témoignage, MM. Morselli et Wajsman ont tous deux confirmé cette rencontre mais en niant qu'il y ait eu une remise de fonds. Ils ont tous deux déclaré que la rencontre avait pour objet de confirmer l'engagement de M. Wajsman par Groupaction. Il est hautement improbable que M. Brault ait été intéressé par le genre de contacts que pouvait lui offrir M. Wajsman. Qui plus est, la version de M. Morselli ne concorde pas en tous points avec celle de M. Wajsman.

Les contributions non déclarées de Groupaction doivent être dénoncées. M. Brault a tenté d'acheter une influence politique pour permettre à Groupaction d'obtenir davantage de juteux contrats de commandites. Ses motifs étaient répréhensibles. Le comportement des représentants du PLCQ était tout aussi déplacé et répréhensible.

Jacques Corriveau et PluriDesign

Jacques Corriveau, qui possédait une firme de graphisme appelée PluriDesign Canada Inc, avait été engagé par le PLCQ pour la campagne électorale de 1997 au Québec. Il avait facturé plus de 900 000 $ pour son travail, ce qui faisait du PLCQ son plus gros client à l'époque. Quand certaines des factures de PluriDesign restèrent impayées, M. Corriveau réussit à obtenir une rencontre avec M. Pelletier et M. Gagliano en décembre 1997 pour en discuter.

M. Corriveau a eu avec des personnes occupant différents postes d'autorité au sein du gouvernement des rencontres durant lesquelles les initiatives qu'on appellera plus tard le « Programme de commandites » avaient été abordées. Il était invariablement considéré par les autres comme une personne exerçant beaucoup d'influence au sein du Parti libéral du Canada. M. Guité se souvient d'avoir été convoqué en 1994 ou 1995 au bureau de M. Dingwall par l'adjoint exécutif de ce dernier, Warren Kinsella, qui lui avait dit que le Ministre voulait lui faire rencontrer un certain M. Corriveau, « un ami très, très intime du Premier ministre ». Ce message lui fut répété à d'autres occasions : « occupez-vous de ce type »

et « occupez-vous de cette firme ». Quand M. Guité arriva dans le bureau de M. Dingwall et fut présenté à M. Corriveau, celui-ci était en compagnie de Jean Lafleur, bien que M. Dingwall et M. Kinsella témoigneront tous deux n'avoir jamais rencontré M. Lafleur. J'accepte la version de M. Guité.

Chaque année, M. Corriveau demandait à M. Guité ou à son successeur, M. Tremblay, d'approuver « une liste très spéciale » de huit ou neuf commandites d'événements à caractère culturel ou artistique. Groupaction était toujours désignée pour les gérer, bien qu'elles exigeaient peu de gestion. Personne ne contestait leur admissibilité et elles faisaient partie d'un groupe de projets baptisé « Événements imprévus » ne coûtant que 200 000 $ à 300 000 $ par an au gouvernement.

M. Corriveau dit que son souvenir de certains événements a été affecté par l'anesthésie qu'il a subie pour une opération chirurgicale en novembre 2004. La Commission reste sceptique au sujet de cette explication. M. Corriveau a contredit à deux reprises son propre témoignage, dans le but d'induire la Commission en erreur. Il a admis avoir délibérément menti à un journaliste en lui disant qu'il n'avait strictement rien eu à voir avec le Programme de commandites. Son témoignage est souvent entré en conflit avec celui de témoins plus crédibles. Son motif est devenu apparent à mesure qu'il témoignait : M. Corriveau était l'acteur central d'un dispositif bien huilé de pots-de-vin qui lui avait permis de s'enrichir personnellement et de donner de l'argent et des avantages au PLCQ.

Luc Lemay et Polygone et Expour

Luc Lemay est un homme d'affaires respectable dont les entreprises, Polygone et Expour, organisaient et géraient des foires et expositions et publiaient des revues spécialisées. En 1996, l'un des employés de M. Lemay est Denis Coderre, un ami personnel de M. Renaud. En août ou septembre 1996, le plus probablement à l'initiative de M. Coderre, MM. Brault et Renaud sont invités à rencontrer

M. Lemay, son associé Michel Bibeau et M. Corriveau, et ce dernier explique qu'une grande exposition est prévue au Stade olympique de Montréal au printemps de 1997 — le Salon National du Grand Air de Montréal. M. Lemay dit que M. Corriveau l'a mis en contact avec Claude Boulay, de Groupe Everest, qui a obtenu le contrat de publicité et de relations publiques du Salon. M. Corriveau nie cette affirmation mais la Commission préfère se fier au souvenir de M. Lemay.

Polygone et Groupe Everest signent un contrat en novembre 1996 par lequel il est entendu que Polygone accorde à Everest un mandat exclusif de trois ans contre une commission de 20 p. 100 sur chaque nouvelle commandite et de 15 p. 100 sur les commandites renouvelées. M. Lemay affirme qu'il ne savait pas que le gouvernement fédéral utilisait des commandites. Dans son esprit, il s'agissait de commandites d'entreprises commerciales. M. Corriveau dit que son seul rôle a été de fournir des services de design pour lesquels Polygone a accepté de payer 125 000 $. Il dit n'avoir joué aucun rôle dans le recrutement de Groupe Everest mais ce témoignage est difficile à concilier avec des documents établissant que PluriDesign a aussi facturé à Groupe Everest une somme de 23 950 $ hors taxes pour des services professionnels concernant la même exposition.

En janvier 1997, M. Corriveau informe M. Lemay qu'il s'attend à recevoir une « subvention » du gouvernement fédéral pour le Salon National du Grand Air de Montréal. M. Lemay est agréablement surpris d'apprendre que sa firme recevra 400 000 $ de TPSGC. En réalité, la subvention est le fruit d'un premier contrat de commandite accordé à Groupe Everest, en date du 3 février 1997. Le paiement sera finalement de 450 000 $. Afin de recevoir la subvention, M. Boulay lui donne l'instruction d'envoyer à Groupe Everest deux factures de 200 000 $ et 250 000 $, respectivement. M. Corriveau admet être la personne à l'origine de cette aubaine car il a appris par ses divers contacts qu'il existait un Programme de commandites pour rehausser

la visibilité du gouvernement fédéral au Québec. Groupe Everest gérera ensuite deux autres contrats de commandites pour M. Lemay.

La réunion d'avril 1996 avec M. Brault et M. Guité pour arranger le recrutement de Serge Gosselin par Groupaction doit avoir été l'une des occasions où M. Corriveau a appris l'existence du Programme de commandites. Il faisait alors partie du cercle d'initiés du PLCQ qui connaissait l'existence du Programme de commandites, lequel n'avait encore fait l'objet d'aucune publicité. Les entreprises de M. Lemay offraient à M. Corriveau, à titre d'initié, une occasion en or d'exploiter financièrement sa connaissance du Programme.

De 1998 jusqu'à la fin du programme de commandites, M. Corriveau obtiendra de nombreuses commandites de TPSGC pour Expour et Polygone. Les factures de PluriDesign ne font pas référence à une commission de 17,65 p. 100 mais contiennent plutôt des descriptions de services fictifs. Dans la quasi-totalité des cas, les services décrits n'ont tout simplement pas été rendus et les factures étaient destinées à camoufler l'entente de commission, probablement pour dissimuler le fait que M. Corriveau n'était pas enregistré comme lobbyiste rémunéré. M. Corriveau soutient qu'il ne connaissait pas bien les exigences de la loi régissant les lobbyistes, déclaration que je rejette étant donné sa connaissance générale et sa longue expérience de la chose gouvernementale. Les entreprises de M. Lemay ont payé à PluriDesign plus de 6 millions de dollars de commissions entre 1997 et 2004, sur plus de 41 millions de dollars de contrats de commandites. Tous ces contrats avaient été sollicités par M. Corriveau dont la principale qualification était sa relation politique avec le Parti libéral du Canada.

Les contributions au Parti libéral du Canada (Québec)

M. Brault affirme qu'on lui demandait continuellement de faire des contributions de toutes sortes au PLCQ en plus du salaire et des primes payés à M. Renaud. Pour tenter de mettre de l'ordre dans le coût de ses opérations, il s'entendra avec M. Corriveau pour que Groupaction paye à PluriDesign 10 p. 100 des commissions gagnées pour gérer les contrats de commandites accordés aux entreprises de M. Lemay. Ce dernier a dit qu'il n'était pas au courant de cette entente.

Les commissions étaient réclamées à Groupaction au moyen de factures fausses et trompeuses. M. Corriveau a témoigné que M. Brault ne voulait pas que M. Renaud sache que des commissions étaient payées à PluriDesign, par crainte que cela n'amène M. Renaud à réclamer des commissions ou des primes plus élevées à Groupaction. M. Brault donne une version totalement différente de l'intention des parties. Il affirme qu'il était bien entendu que les commissions payables à PluriDesign seraient remises au PLCQ. M. Brault admet qu'il lui était impossible de savoir si M. Corriveau envoyait effectivement au PLCQ les sommes qu'il lui remettait à titre de commissions ou s'il les gardait pour lui.

En 2000, Benoît Corbeil, ex-directeur général de l'aile québécoise du Parti libéral du Canada, demande à M. Brault une « contribution » de 400 000 $, qui sera ensuite ramenée à 200 000 $. M. Corbeil assure M. Brault que les contrats de commandites qui seront octroyés à Groupaction en avril 2001 feront plus que le compenser. M. Brault dira qu'il a fait un autre paiement de 60 000 $ mais on n'en a aucune preuve, à part son témoignage. Au sujet de cette soi-disant contribution, le témoignage est insuffisant. On ne peut donc ajouter cette somme aux autres qu'il a probablement données au PLCQ.

Il n'existe pas de document indiquant que PluriDesign a envoyé d'autres factures à Groupaction après le 29 novembre 2000. Il convient toutefois de souligner que, début 2001, M. Renaud a invité M. Brault à

rencontrer M. Morselli qui était alors responsable des finances du PLCQ en remplacement de M. Corriveau. Cette rencontre explique à mes yeux pourquoi aucune autre somme ne sera ensuite réclamée par, ni payée à PluriDesign. La Commission accepte la version de M. Brault de la raison pour laquelle ces commissions ont été payées, et rejette les explications de M. Corriveau qui sont fausses.

M. Brault dira avoir constaté que les commissions étaient devenues un lourd fardeau financier. Il demandera à M. Lemay de partager le fardeau et M. Lemay acceptera. C'est ainsi que Groupaction et certaines de ses filiales factureront à Expour et Polygone la somme totale de 2 097 800 $ de 1997-98 à 2001-2002. La version de M. Lemay de ces paiements est assez différente. M. Brault lui aurait dit qu'il passait plus de temps que prévu pour gérer les commandites de Polygone et d'Expour et que cela se reflétait dans ses factures. Je préfère l'explication plus franche et plus crédible qu'a donnée M. Brault des 2 097 800 $ de factures.

En mai 2001, Daniel Dezainde est nommé directeur général du PLCQ. Il dit que M. Gagliano lui avait dit de prévenir M. Morselli ou son propre adjoint exécutif, Jean-Marc Bard, s'il avait besoin de fonds. M. Morselli avait engagé Beryl Wajsman pour l'aider, et avait accepté que le PLCQ paye à ce dernier un salaire de 5 000 $ par mois. M. Dezainde, mécontent des techniques de collecte de fonds de M. Wajsman, décidera de mettre fin au contrat d'emploi de ce dernier. M. Gagliano n'approuvera pas cette décision. M. Morselli sera plus direct en disant à M. Dezainde que c'est maintenant la guerre entre eux.

M. Dezainde en appelle à M. Corriveau pour obtenir conseil et assistance mais celui-ci n'est pas prêt à l'aider et lui dit qu'il ne veut rien faire d'autre que vendre des billets tant et aussi longtemps que M. Morselli s'occupera des finances du Parti. M. Dezainde dit qu'il aura deux autres rencontres avec M. Corriveau durant l'été 2001. La deuxième fois, M. Corriveau fait une déclaration renversante : il dit

qu'il en a assez fait pour le Parti et qu'il a organisé dans le passé un système de pots-de-vin à partir des commissions payées aux agences de communication, en en gardant une partie pour lui-même et en mettant le reste à la disposition du PLCQ. M. Corriveau nie que ce système ait jamais existé et il affirme n'avoir fait aucune déclaration ni admission au sujet d'un système de pots-de-vin, à ce moment-là ou n'importe quand. Toutefois, M. Dezainde est un témoin entièrement crédible. La majeure partie de son témoignage a été corroborée et confirmée par Mme Françoise Patry, présidente du PLCQ, et il en a parlé aux autorités juste avant de témoigner devant la Commission.

La conjugaison du témoignage de M. Brault sur les paiements faits par Groupaction à PluriDesign et de la révélation faite par M. Corriveau à M. Dezainde m'oblige à conclure que M. Corriveau était au coeur d'un dispositif bien huilé de pots-de-vin en vertu duquel certaines au moins des sommes payées par Groupaction à PluriDesign ont été utilisées par M. Corriveau dans l'intérêt du PLCQ. M. Corriveau a été payé pour l'influence qu'il a exercée afin d'obtenir des contrats de commandites pour les entreprises de M. Lemay, commandites qui, à la demande de M. Corriveau, étaient gérés par Groupaction.

L'une des manières dont M. Corriveau a utilisé les sommes reçues de Groupaction dans l'intérêt du PLCQ a été de placer des employés du PLCQ sur la liste de paye de PluriDesign. M. Corriveau se souvient que c'est M. Béliveau qui lui a demandé de payer les salaires de ces employés du PLCQ mais c'est probablement M. Corbeil qui en a fait la demande. À ce sujet, le témoignage de M. Corriveau n'est pas crédible. M. Corriveau admet que Serge Gosselin, lorsqu'il a été employé et rémunéré par PluriDesign, du 20 octobre 1999 au 1er avril 2001, consacrait au moins la moitié de son temps à travailler pour le PLCQ. L'avantage financier conféré au PLCQ par la firme de M. Corriveau à l'époque où il touchait des pots-de-vin de Groupaction s'élève en tout à 109 312,27 $. Je conclus qu'il y avait un lien entre

l'avantage financier conféré de cette manière au PLCQ par PluriDesign et les pots-de-vin payés à cette firme par Groupaction.

Il existe d'autres preuves que M. Corriveau a joué un rôle dans l'acheminement de paiements en espèces à des cadres du PLCQ. On ne peut cerner la source de ces paiements mais on peut supposer sans craindre de se tromper qu'ils n'émanaient pas d'activités légitimes de collecte de fonds mais des sommes payées à M. Corriveau ou à PluriDesign par les agences de communication.

En 1996, à la demande de M. Gagliano, Michel Béliveau accepte le poste de directeur général du PLCQ. Par l'intermédiaire de M. Renaud, il est présenté à Jean Brault et prend connaissance des activités de Groupaction et de son empressement à faire des contributions financières au PLCQ. M. Béliveau demande à M. Renaud de solliciter diverses contributions auprès de Groupaction. Malgré les dénégations de M. Renault, le témoignage de M. Béliveau est corroboré par M. Brault. Différentes contributions en espèces seront reçues, dans des enveloppes scellées, pour financer des élections partielles dans la province. Ces enveloppes étaient reçues par Benoît Corbeil et par un autre cadre du PLCQ, Marc-Yvan Côté.

M. Béliveau soutient qu'il était seul responsable des irrégularités et que son ami de toujours, M. Chrétien, n'était au courant de rien. Certains aspects de son témoignage ne sont ni concordants ni plausibles. J'ai fortement l'impression que M. Béliveau n'a pas dit tout ce qu'il savait à la Commission. En revanche, il a clairement établi qu'il pouvait s'adresser à M. Corriveau pour obtenir de l'argent et que cet argent reçu en espèces provenait de sources non déclarées et irrégulières. M. Corriveau nie catégoriquement avoir remis de l'argent en espèces à M. Béliveau à n'importe quel moment mais ses dénégations, comme celles de M. Corbeil, ne sont pas crédibles. M. Corriveau a maintes fois répété que toutes les commissions versées à PluriDesign avaient

été déclarées comme revenus et qu'il n'avait jamais remis aucune de ces sommes au PLCQ. Il a fait grand cas du fait que les états de comptes bancaires de son entreprise corroborent son témoignage mais la Commission n'a pas pu obtenir ses états de comptes bancaires personnels qui ont apparemment été détruits par sa banque.

Bien que la Commission manque de preuve directe indiquant l'origine des fonds que M. Corriveau a remis à M. Béliveau en mai 1997, environ, elle peut tirer des déductions raisonnables des faits établis qui ne débouchent sur aucune autre explication logique. En 1996, 1997 et 1998, PluriDesign a reçu des sommes d'argent considérables d'entreprises recevant des contrats de sous-traitance de Lafleur Communication, comme Publicité Dezert, Yuri Kruk Communication Design (Kruk) et Xylo Concept Graphique Inc. (Xylo). PluriDesign a envoyé une série de factures à Publicité Dezert entre le 1er septembre 1996 et le 1er mai 1997 pour un total de 452 668 $. Aucune de ces factures n'a été trouvée mais leur existence est confirmée par les dossiers comptables des deux entreprises, et M. Corriveau admet qu'elles ont été envoyées et payées.

Une facture envoyée à Publicité Dezert le 2 mars 1998 pour 60 000 $ hors taxes concernait une « entente de consultation annuelle ». Une autre facture, du 1er octobre 1996, pour 60 000 $ aussi, concernait peut-être la même avance annuelle. M. Corriveau a été incapable de décrire la moindre consultation pour laquelle il a touché cette avance. Éric Lafleur a aussi été interrogé sur le paiement de 1998 et sur le paiement identique du 1er octobre 1996. Il a dit qu'il ne se souvenait pas si « l'avance annuelle » payée en 1998 avait aussi été payée d'autres années. Il n'a pu fournir aucun détail sur les sommes considérables payées par Publicité Dezert en 1996, 1997 et 1998 mais il s'est souvenu qu'il avait accepté de payer 60 000 $ à titre d'avance à l'entreprise de M. Corriveau. Le témoignage d'Éric Lafleur, comme celui de son père, est tellement truffé de questions restées sans réponse que la seule

conclusion que l'on en puisse tirer est que tous deux avaient décidé de dire qu'ils ne se souvenaient pas des faits pertinents afin d'éviter de dire la vérité.

Il y a une remarquable similitude entre quatre factures de PluriDesign datées du 2 mars, du 18 mars, du 27 mars et du 2 avril 1998. Malgré quatre événements différents et quatre sommes légèrement différentes, le texte des factures est identique. Est-ce par chance ou par coïncidence que les montants hors taxes de ces quatre factures donnent le total tout rond de 100 000 $? Xylo avait également retenu les services de PluriDesign, sur la suggestion de Jean Lafleur, pour faire une partie du travail. En fin de compte, les factures de PluriDesign ont été ajoutées ou intégrées aux factures de Xylo à Lafleur qui a ensuite facturé le gouvernement. Il y a beaucoup d'autres exemples de telles factures et de pratiques douteuses dans le rapport factuel.

Jean Lafleur et Lafleur Communication

Jean Lafleur était le seul actionnaire, directeur et président de Jean Lafleur Communication Marketing Inc. (Lafleur Communication) et de ses filiales. Le 30 juin 1995, Lafleur Communication est déclarée qualifiée pour recevoir des contrats de publicité de TPSGC. La firme gérera un certain nombre d'événements et de projets durant l'année financière 1995–1996, comme le Grand Prix de Montréal, la publicité du gouvernement aux parties à domicile des Expos de Montréal, et l'achat d'un grand nombre de drapeaux canadiens. Il s'agit là de « programmes spéciaux », pas de commandites. À la naissance du Programme de commandites en 1996-1997, Lafleur Communication reçoit des contrats d'une valeur totale de 16 362 872 $. En 2003, Lafleur Communication aura reçu du gouvernement des contrats d'une valeur totale de 65 464 314 $. Pour verser aux promoteurs de divers événements et projets un peu plus de 26 millions de dollars, TPSGC aura payé à Lafleur Communication plus de 36,5 millions de dollars de commissions d'agence, de frais et d'honoraires.

J'ai trouvé M. Lafleur évasif durant tout son témoignage. Il est impossible de croire qu'un homme d'affaires intelligent comme M. Lafleur ait été incapable de se souvenir de choses aussi importantes que la teneur des discussions qu'il avait dû avoir avec M. Guité en 1996 avant de signer des contrats représentant pour TPSGC une dépense de plus de 16 millions de dollars. L'absence complète de souvenir de M. Lafleur à ce sujet fait contraste avec son témoignage selon lequel M. Guité lui avait donné l'autorisation de sous-traiter sans faire d'appels d'offres. Il est évident que la Commission avait devant elle quelqu'un qui préférait passer pour un imbécile plutôt que de dire la vérité.

Le 29 mai 1996, le fils de M. Lafleur, Éric, envoie par télécopie un message à Andrée LaRose contenant une liste détaillée des contrats de commandites que Lafleur Communication gère déjà pour TPSGC et des listes aussi détaillées des événements que la firme s'attend à gérer en 1996. M. Lafleur prétend n'avoir aucun souvenir de ces listes ni de la manière dont elles ont été préparées. Éric a une meilleure mémoire et témoignera qu'elles l'ont été à la suite de rencontres et de discussions entre M. Lafleur et M. Guité, et qu'il les a envoyées à Mme LaRose à la demande de son père. Lafleur Communication a été un donateur généreux et régulier du Parti libéral. Jean Lafleur et Éric ont également fait des dons personnels au Parti, comme certains employés de l'agence, à qui Jean Lafleur a demandé de contribuer. Deux d'entre eux seront remboursés par Lafleur Communication.

Considérant le rôle important qu'a joué Jean Pelletier dans la création et la gestion du Programme de commandites, lui-même et M. Lafleur ont été interrogés au sujet de leur relation et on leur a posé des questions précises sur la date de leur première rencontre. Leurs réponses à ces questions ne concordent pas, et force m'est de conclure que l'un d'entre eux au moins ne dit pas la vérité. M. Pelletier dit avoir rencontré M. Lafleur pour la première fois quand celui-ci est venu au CPM pour le remercier d'avoir recruté son fils, Éric Lafleur, qui avait été engagé

par le CPM pour faire partie d'une mission commerciale en janvier 1998. Donc, sa première rencontre avec M. Lafleur, selon son propre témoignage, remonte probablement aux alentours de ce mois-là. M. Lafleur, quant à lui, dit qu'il a invité M. Pelletier durant l'été ou l'automne de 1997 au premier de plusieurs repas qu'ils partageront au cours des années. Il est précis quand il dit que ce premier repas a été pris avant leur rencontre au CPM. Il soutient qu'ils n'ont pas discuté en détail du Programme de commandites à cette occasion mais en ont peut-être discuté de manière générale. Plus tard, il dira qu'il ne se souvient pas d'avoir discuté du programme avec M. Pelletier lors de leurs repas. M. Pelletier nie également avoir discuté de publicité et de commandites avec M. Lafleur.

La preuve débouche sur deux possibilités, la première étant qu'ils n'ont pas partagé de repas en 1997. Je ne suis pas prêt à envisager sérieusement cette possibilité. Je reste donc saisi d'une question qui m'intrigue : pourquoi M. Pelletier préfère-t-il ne pas se souvenir d'un repas avec M. Lafleur ? La deuxième possibilité est qu'ils se sont effectivement rencontrés pour un repas et qu'ils ont discuté du Programme de commandites de manière générale. M. Pelletier se décrit comme une personne extrêmement occupée. Il est donc hautement improbable qu'il ait eu le temps, à l'été ou à l'automne de 1997, de prendre des repas avec un inconnu pour le simple plaisir de sa conversation. Il est encore plus improbable qu'ils n'aient pas discuté du Programme de commandites qui était soudainement devenu la source de contrats la plus importante, et de loin, de l'agence de M. Lafleur.

On doit également analyser le témoignage de M. Lafleur à la lumière d'une note qu'il a envoyée à M. Pelletier le 11 juin 1998. Avant cette date, dit M. Pelletier, les deux hommes s'étaient rencontrés par hasard dans une rue d'Ottawa et M. Lafleur s'était plaint que le volume des contrats de commandites qu'il recevait de TPSGC avait considérablement baissé. Il avait demandé à M. Pelletier d'intervenir et M. Pelletier lui

avait suggéré de lui envoyer par écrit les détails de son problème. La note qu'il reçut comprend une liste très détaillée de contrats de commandites, totalisant plus de 12 millions de dollars, octroyés à Lafleur Communication durant l'année financière 1997-1998, ainsi qu'une liste de contrats octroyés en 1998-1999, ne totalisant que 2 532 200 $. En plus des listes de contrats passés et en cours, il y a des listes d'autres projets et événements proposés.

Rien n'a résulté de cette communication. Toutefois, le simple fait que la note ait été envoyée démontre que, dans l'esprit de M. Lafleur, M. Pelletier était un acteur central qui prenait des décisions sur les événements à commanditer, et que c'était la personne à qui parler en ce qui concerne le choix des agences recevant les contrats. M. Lafleur n'a pas adressé sa demande de contrats ni envoyé sa note à M. Guité ou à M. Gagliano. On peut légitimement conclure qu'il s'était formé son opinion à partir de ses contacts antérieurs avec M. Pelletier, lesquels, selon les deux hommes, s'étaient limités au partage de déjeuners. Tout ceci porte à la conclusion incontournable qu'ils ont discuté des contrats de commandites pendant leurs déjeuners communs.

Il y a eu des cas répétés d'irrégularités et de surfacturation dans la gestion des différents contrats de commandites de Lafleur Communication mais aucune facture n'a jamais été contestée par le personnel de TPSGC. Les exemples les plus flagrants comprennent des frais de production et des honoraires facturés pour le simple fait d'avoir ouvert un dossier, des maquettes facturées au taux fixe de 2 750 $ pièce, des taux horaires injustifiables en regard des services fournis, et un gonflement des heures consacrées à certains projets.

La coopération de MM. Lafleur et Guité pour justifier l'utilisation de sous-traitants afin de contourner la politique du gouvernement sur les marchés ne saurait être excusée. La Commission n'a reçu aucune preuve que TPSGC ait économisé de l'argent ou du temps, ou gagné une expertise

quelconque, parce que Lafleur Communication avait sous-traité du travail de commandite à Publicité Dezert. L'objectif évident de ce sous-contrat était double : permettre à Publicité Dezert de facturer une marge bénéficiaire à Lafleur Communication sur le prix payé pour obtenir les biens et services achetés à d'autres fournisseurs, et permettre à Lafleur Communication de facturer une commission de 17,65 p. 100 sur le montant de la facture de Publicité Dezert. Ces deux surcharges s'ajoutaient par ailleurs au prix que devait payer TPSGC parce que le sous-contrat était accordé à une entreprise reliée sans appel d'offres compétitif.

On trouvera dans le rapport factuel d'autres exemples d'irrégularités constatées dans les factures concernant Lafleur Communication.

Gilles-André Gosselin et Gosselin Communications

Gosselin communications, l'agence appartenant à Gilles André Gosselin, un ex-collègue de M. Guité au ministère des Approvisionnements et services, a été un autre important bénéficiaire de contrats de commandites de TPSGC. M. Gosselin travaille pour la première fois pour le Programme de commandites en 1996, comme sous-traitant de l'agence Lafleur, pour qui il s'occupe de la plupart des aspects du contrat de commandite du voyage du Bluenose II durant l'été 1997. M. Guité a « suggéré » à Jean Lafleur de solliciter l'aide de l'agence de M. Gosselin, qui n'est pas qualifiée à l'époque pour recevoir directement des contrats de TPSGC. En 1996-1997, l'agence Lafleur facturera à TPSGC 255 657,50 $ pour 3 549 heures de travail exécuté par M. Gosselin.

M. Gosselin avait reçu de quelqu'un, le plus probablement son ami M. Guité, le conseil de déménager à Ottawa car il obtiendrait deux contrats de commandites dès que son agence se serait qualifiée auprès de TPSGC. Au départ, il a été réticent à admettre que des contrats lui avaient été promis à l'avance, car il savait évidemment que c'était irrégulier. M. Guité a refusé lui aussi d'admettre qu'il y avait eu des discussions de cette nature ou que des promesses avaient été faites.

En 1997-1998, Gosselin Communications a reçu pour 7 066 293 $ de contrats de commandites. L'année financière suivante, avant sa vente en octobre 1998, Gosselin Communications a reçu pour 14 094 976 $ de contrats de commandites. Bien que l'on ait constaté de nombreux cas de facturation inappropriée, M. Gosselin s'est efforcé d'exécuter les contrats de commandites de son agence de manière plus systématique que l'agence Lafleur. Néanmoins, la Commission a reçu la preuve que l'agence avait régulièrement facturé des heures fictives à TPSGC. Rien ne prouve que le personnel de TPSGC ait jamais remis en question la moindre facture de Gosselin Communications ou ait demandé la preuve que les heures facturées étaient légitimes.

Il n'y a aucune preuve que des facteurs politiques aient influencé l'octroi de contrats de commandites à Gosselin Communications. Quand l'agence Gosselin obtient les contrats de 1994 et 1995, la relation entre M. Guité et M. Gosselin et leurs épouses s'est transformée en chaleureuse amitié. Il n'est pas exagéré de conclure que cette amitié fut au moins l'une des raisons de la prospérité soudaine de Gosselin Communications et de la famille Gosselin à partir de 1997.

Une fois que M. Guité quitte TPSGC, M. Gosselin rencontre Jean-Marc Bard, l'adjoint exécutif de M. Gagliano, pour discuter de la baisse du volume de contrats octroyés à l'agence Gosselin. M. Bard attribue cela aux manœuvres de ses adversaires. Il ne dit pas qu'il n'a rien à voir avec l'attribution des contrats de commandites ni qu'il ignore les facteurs amenant une agence plutôt qu'une autre à en recevoir. On peut en conclure que M. Bard savait que ces facteurs étaient avant tout d'ordre politique.

Le 1er octobre 1998, l'entreprise et tous les biens de Gosselin communications sont vendus à une société nouvellement créée et contrôlée par Jean Brault. Entre le 28 avril 1997 et le 1er octobre 1998, Gosselin communications aura géré plus de 21 millions de dollars de

contrats de commandites au nom de TPSGC, gagné 1,4 million de dollars de commissions d'agence et 8,2 millions de dollars de frais de production et d'honoraires, et obtenu deux contrats de publicité d'une valeur de 1,5 million de dollars. Ceci lui aura permis de payer des salaires et des primes de plus de 3,3 millions de dollars à M. Gosselin, à son épouse et à son fils.

Paul Coffin et Communication Coffin

En 1992, Paul Coffin fonde Communication Coffin (« l'agence Coffin »), une petite agence qui n'a que deux employés à temps plein. L'agence Coffin se qualifie pour gérer des contrats de publicité et de commandites au nom de TPSGC lors du processus de sélection d'agences du 28 avril 1997. Dans le questionnaire remis au comité de sélection, M. Coffin fait délibérément plusieurs fausses déclarations quant à la taille de son agence, au nombre de personnes qu'elle emploie et au chiffre d'affaires qu'elle a réalisé dans le passé. Ses réponses ne trompent probablement pas M. Guité, s'il prend la peine de les lire, parce qu'il connaît déjà la petite taille de l'agence Coffin grâce à leurs contacts sociaux et d'affaires. L'agence Coffin s'occupe alors déjà en sous-traitance d'un contrat de commandite qui avait été accordé à l'agence Lafleur. Le jour même où elle se qualifie, on lui octroie cinq contrats de commandites d'une valeur totale de 665 000 $.

M. Coffin et M. Guité sont alors de bons amis, ce qui est presque certainement la raison pour laquelle l'agence Coffin gérera des contrats de commandites et de publicité étant donné qu'elle ne possédait aucune qualification particulière justifiant sa sélection. Quand M. Guité quittera la fonction publique, M. Coffin continuera d'obtenir des contrats de Pierre Tremblay. En tout, l'agence Coffin se sera occupée de contrats de commandites d'une valeur totale de plus de 8,5 millions de dollars entre 1997 et 2003. Ce qu'il y a de plus remarquable, c'est le montant de frais de production et d'honoraires prévus et autorisés.

Alors que les promoteurs d'événements et de projets recevront en tout 5 392 500 $ de commandites, l'agence Coffin touchera plus de 3 millions de dollars en commissions, honoraires et frais. En 1998-1999 et 1999-2000, l'agence touchera des revenus quasiment égaux aux sommes payées aux organisateurs d'événements commandités.

M. Coffin admettra la falsification de ses livres de comptes et de ses factures. À l'époque de son témoignage, il était sur le point de subir un procès pour 18 accusations pénales de fraude concernant des factures envoyées à TPSGC. Il plaidera coupable et déposera en Cour un exposé conjoint des faits préparant les représentations de sentence.

Claude Boulay et Groupe Everest

Claude Boulay crée Groupe Everest en 1982. D'autres partenaires se joindront à la firme mais M. Boulay en restera le président et l'actionnaire principal. En 1996, l'épouse de M. Boulay, Diane Deslauriers, commencera à faire des affaires avec et pour Groupe Everest par le truchement de sa firme personnelle, Caliméro Partenariat Inc. Groupe Everest se qualifie en février 1995 pour recevoir des contrats publicitaires de Patrimoine canadien et commence immédiatement à recevoir des contrats de commandites de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, une fois que M. Guité a « étendu » à TPSGC la liste des fournisseurs qualifiés de Patrimoine canadien.

Le 29 octobre 1997, TPSGC annonce un concours pour choisir une nouvelle agence de coordination (AC). Groupe Everest s'allie à deux autres agences pour former un consortium appelé MédiaVision et, le 15 décembre 1997, l'agence est choisie comme nouvelle AC. La partie contractante doit être une société appelée Média/IDA Vision Inc, dont les obligations seront garanties par Groupe Everest. M. Boulay a certainement révélé à cette occasion à M. Guité que Média/IDA Vision Inc. est une filiale à part entière de Groupe Everest. La présentation de MédiaVision au comité de sélection avait été trompeuse. Il est impossible

de savoir si le comité de sélection aurait fait le même choix s'il avait connu les paramètres de propriété et l'identité réelle de l'agence candidate.

Le contrat engageant Média/IDA Vision Inc. comme AC du gouvernement pour une période de cinq ans est signé le 31 mars 1998. Le revenu net des opérations de Média/IDA Vision Inc. entre 1998 et 2003 atteindra 1 709 441 $. Après la suspension temporaire du Programme de commandites par M. Goodale, la commission payable pour les placements médiatiques sera ramenée de 17,65 à 11,75 p. 100, et la commission d'agence de coordination, de 3 p. 100 à 2 p. 100. Ceci aurait pu être fait des années plus tôt par M. Guité ou Pierre Tremblay.

Groupe Everest avait un revenu important de ses clients du secteur privé et les sources gouvernementales ne représentaient que 28 % de son chiffre d'affaires total. La Commission n'a vu aucune preuve des pratiques abusives décrites dans les chapitres précédents, comme enregistrer et facturer des heures fictives, gonfler la facturation des heures et, de manière générale, surfacturer le gouvernement. Cela dit, M. Boulay et ses associés ont géré leurs activités d'une manière qui est dans le meilleur des cas douteuse et, dans le pire, contraire à l'éthique.

M. Boulay et Mme Deslauriers ont appuyé ouvertement et solidement le Parti libéral du Canada. De 1996 à 2003, ils ont fait au Parti des dons politiques totalisant 194 832 $. M. Boulay a également travaillé activement pour Paul Martin en 1991 lors de sa campagne infructueuse à la direction du Parti libéral fédéral. Pendant la campagne électorale de 1993, ils ont rencontré fréquemment M. Martin. Après l'élection, Mme Deslauriers a continué de participer à des collectes de fonds. De nouveau en 1997, Groupe Everest et M. Boulay ont rendu personnellement des services au PLCQ en matière d'élaboration et de mise en oeuvre de sa stratégie électorale. Bien qu'une relation amicale et sociale se soit établie entre le couple et M. Martin, il n'y a aucune preuve que M. Boulay ait jamais invoqué cette amitié ou ses liens bien

documentés avec le Parti libéral du Canada pour tenter d'influencer des fonctionnaires afin qu'ils donnent des contrats à Groupe Everest, et il n'y a non plus aucune preuve crédible que M. Martin soit jamais intervenu dans l'octroi de contrats à l'agence de M. Boulay.

Groupe Everest a passé avec ses clients des ententes lui donnant le droit de recevoir une « commission de sollicitation » payée par le promoteur pour le récompenser de ses efforts dans l'obtention d'une commandite de TPSGC en plus de la commission usuelle de 12 p. 100 payable par TPSGC à l'agence de communication pour gérer le contrat de commandite. Des commissions doubles de cette nature ont été perçues sur les contrats de commandites octroyés à Groupe Everest pour la Société du Parc des Îles et à l'occasion des Jeux de Québec en 2001. Dans le cas du Parc des Îles, la Société a reçu à partir de 1997 des commandites totalisant 2 625 000 $. La commission d'agence usuelle de 12 p. 100 payable par TPSGC à Groupe Everest a rapporté 315 000 $, auxquels sont venus s'ajouter des frais de production de 57 910 $. Groupe Everest a également reçu de la Société pendant les quatre premières années des commissions totalisant 343 750 $ qui n'ont pas été divulguées à TPSGC.

M. Boulay et M^me^ Deslauriers ne voyaient rien de mal à recevoir une commission à la fois du promoteur d'un événement commandité et du client payant la commandite. Je crois qu'une agence de communication est censée être loyale envers son client qui, dans ce cas, était TPSGC. Les fonctionnaires de TPSGC ne sont pas sans reproche en ce qui concerne le paiement de doubles commissions. Il leur incombe de protéger le Trésor public contre l'appétit de profit excessif du secteur privé.

CHUCK GUITÉ À LA RETRAITE ET ORO COMMUNICATIONS

Quand M. Guité prend sa retraite, en 1999, il crée la société Oro Communications Inc. Le chiffre d'affaires que tirera la société de ses services de consultation pour les années financières terminées les 31 juillet 2000, 2001 et 2002 atteindra en tout 1 039 431 $. On peut se demander comment un ex-fonctionnaire de rang intermédiaire a pu obtenir des honoraires aussi substantiels – en gros, trois fois son salaire final.

Plusieurs des personnes représentant les agences de communication avec lesquelles M. Guité a exécuté des contrats de commandite et de publicité en sa qualité de directeur du SPROP et de la DGSCC ont fait preuve d'une réticence manifeste quand elles ont dû témoigner sur leurs conversations et discussions avec lui en 1996 et 1997. Jean Lafleur prétendra n'avoir aucun souvenir que ce soit des discussions qu'il a eues avec M. Guité immédiatement avant de recevoir des contrats de commandites, en 1996, bien qu'il admette qu'il a dû avoir certaines discussions avec lui. Gilles-André Gosselin souhaitait tellement éviter

de témoigner sur les discussions qu'il avait eues avec M. Guité avant de se voir octroyer une série de contrats datés du 28 avril 1997 qu'il a faussement déclaré que son agence n'avait pas travaillé sur ces contrats avant cette date. Aucun représentant d'agence ni aucun sous-traitant n'était prêt à témoigner en détail sur ses premiers contacts avec M. Guité, même si l'on peut légitimement penser qu'il avait dû donner aux agences concernées un minimum d'explications sur la manière dont chaque contrat serait géré et chaque agence, rémunérée.

Bien que le témoignage de M. Guité sur la fréquence et le moment de ses nombreuses rencontres avec M. Corriveau soit crédible, il est resté vague quant à la teneur de ses conversations avec lui au sujet des contrats de commandites décernés par TPSGC à Groupaction pour les commandites des entreprises de M. Lemay, en disant simplement que ces questions étaient décidées « en haut ». Il ne nous a pas appris ce qu'il savait exactement ni ce qu'il avait peut-être soupçonné au sujet du système de pots-de-vin de M. Corriveau.

Aucune des personnes interrogées sur cette question n'était prête à divulguer franchement les détails des premières discussions entre M. Guité et les agences de communication qui géreront plus tard les contrats de commandites et de publicité au nom de TPSGC parce que certaines parties de ces discussions concernaient une conduite gravement irrégulière des participants. La Commission constate immédiatement que la quasi-totalité des clients, à l'exception notable de l'Institut de la publicité canadienne, avaient obtenu des avantages directs de contrats de commandites ou de publicité, comme organismes commanditaires ou comme agences de communication et de publicité, durant le passage de M. Guité à TPSGC.

En octobre 2001, Oro passe une entente écrite avec Groupaction pour lui fournir des services de développement des marchés de l'Est et de l'Ouest du Canada, contre une rémunération de 87 500 $, bien que

M. Brault témoignera que la vraie nature des services devant être rendus par Oro concernait la continuation de négociations pour vendre son agence à une autre ou fusionner avec elle. Étant donné l'absence de la moindre preuve de résultats tangibles, il est peu vraisemblable que ces honoraires considérables concernaient de la « consultation ».

Le client le plus important de la société Oro, qui lui paiera des honoraires de consultation de 371 600 $ plus les dépenses personnelles, sera PacCanUS Inc., une société étroitement reliée à Vickers & Benson. John Hayter, le président de Vickers & Benson, témoignera que la société Oro a été engagée à cause d'une possibilité de rachat de son agence par Havas, une société française. M. Hayter espérait que M. Guité serait capable de trouver une solution au problème de la règle de propriété canadienne à 100 % si la vente se réalisait. Une entente datée du 1er mars 2000 prévoyait 1 400 $ par jour plus une commission en cas de vente.

M. Guité dit avoir rencontré M. Gagliano en mars 2000 et lui avoir demandé l'assurance que la vente de Vickers & Benson à Havas ne ferait pas obstacle à l'obtention de contrats du gouvernement à l'avenir. M. Guité proposait que la vente soit structurée de manière à ce que ce soit une entreprise à propriété totalement canadienne qui fasse officiellement affaire avec le gouvernement. Il dit avoir reçu un appel de Pierre Tremblay, peu après sa rencontre avec M. Gagliano, lui disant que ce dernier avait parlé aux ministres Martin et Manley et que le volume de contrats gouvernementaux de la nouvelle entité serait maintenu.

M. Guité dit avoir alors informé M. Hayter qu'il avait obtenu les assurances souhaitées mais M. Hayter nie à la fois avoir eu cette conversation et avoir demandé de telles assurances à M. Guité. Les affaires de Vickers & Benson avec le gouvernement n'enregistreront aucune baisse après sa vente à Havas le 14 septembre 2000. M. Guité a touché une commission de 100 000 $, confirmée par une correspondance dans

laquelle il demandait également à PacCanUs de régler un solde dû. Ce solde sera payé et ce paiement tend à corroborer le témoignage de M. Guité sur la raison pour laquelle il avait été engagé. La seule explication plausible du montant des paiements, qui dépassaient considérablement toute évaluation rationnelle du temps et des services rendus, est reliée aux contrats que Vickers & Benson avait reçus de TPSGC avant le départ à la retraite de M. Guité.

Si l'on devait se pencher sur les relations de M. Guité après sa retraite avec chacune de ces agences individuellement, il serait dangereux de conclure à des irrégularités. Toutefois, nous avons la preuve de nombreuses transactions avec différentes agences ainsi que celle du paiement de sommes substantielles pour de prétendues « consultations »; par contre, il n'existe pratiquement aucune preuve de services rendus en échange.

Il n'existe aucune preuve directe que des ententes ont été conclues avec ces agences alors que M. Guité était encore dans la fonction publique, mais la réticence des témoins à révéler la teneur de leurs conversations avec M. Guité au moment où les premiers contrats étaient accordés, conjuguée à la preuve des paiements faits à la société Oro après son départ à la retraite, me permet de déduire raisonnablement qu'il y a eu de telles ententes et que M. Guité s'en est servi pour convaincre des gens comme MM. Brault, Hayter, Lafleur, Coffin et Boulay de l'enrichir, sous le prétexte de services de consultation, une fois qu'il aurait pris sa retraite.

ATTRIBUTION DE LA RESPONSABILITÉ

Le rapport factuel n'est pas un jugement et mes conclusions n'établissent en aucun cas la responsabilité légale — civile ou criminelle — des personnes et des organisations que je critique dans ces pages ou qui se sont rendues coupables d'inconduite à mes yeux. Il ne faut pas lire isolément les paragraphes qui suivent mais plutôt dans le contexte des conclusions d'ensemble du Rapport. Le fait que seules certaines personnes ou organisations soient nommées au chapitre XVI n'absout en rien les autres des reproches formulés à leur égard dans les chapitres précédents.

J'ai recensé trois grands facteurs ayant contribué aux problèmes décrits dans le Rapport de la vérificatrice générale :

- la décision sans précédent de diriger le Programme de commandites à partir du CPM, c'est-à-dire en court-circuitant tous les systèmes et mécanismes de contrôle ministériels que le sous-ministre de TPSGC aurait normalement dû appliquer;

- le fait que le sous-ministre de TPSGC n'a pas exercé de surveillance ni appliqué de sauvegardes administratives pour éviter le détournement des deniers publics;

- l'absence délibérée de transparence dans la façon dont le programme a été lancé, financé et administré.

La responsabilité de MM. Chrétien et Pelletier

M. Pelletier devait savoir qu'un tel programme de dépenses discrétionnaires risquait d'ouvrir la porte à des erreurs et abus en tous genres s'il n'était pas assorti de règles, de lignes directrices, de contrôles, de garde-fous et de moyens de surveillance bien adaptés. Les occasions de détournement des deniers publics et d'enrichissement personnel offertes par un programme non structuré de subventions et de contributions comme le Programme de commandites sont énormes. Les règles et lignes directrices énoncées dans les politiques du Conseil du Trésor et le rôle de surveillance qui incombe aux sous-ministres et à leur personnel constituent d'ordinaire un cadre de procédure approprié pour des fonctionnaires honnêtes et compétents. Mais ces politiques et ces contrôles sont aussi destinés à faire obstacle à la malhonnêteté et à l'incompétence. En décidant de donner des instructions à M. Guité lui-même, M. Pelletier a court-circuité les méthodes normales d'administration des programmes gouvernementaux par la fonction publique et il a à toutes fins utiles éliminé la surveillance que M. Quail et ses collaborateurs auraient normalement pu exercer.

L'idée que MM. Pelletier et Gagliano pouvaient fournir des avis politiques sans influencer fortement la prise de décision est un non-sens qui fait fi d'une réalité évidente : aux yeux d'un subalterne, l'avis du chef de cabinet du Premier ministre ou d'un ministre est un ordre. En rencontrant M. Guité en l'absence de M. Quail ou de l'un de ses représentants, M. Pelletier a commis un empiètement du politique sur la conduite des affaires administratives. C'était un dangereux précédent que l'on ne saurait entériner.

Il y avait dans ce Programme deux grandes failles qui n'auraient pas dû échapper à un politicien ou à un haut fonctionnaire chevronné. Premièrement, confier la gestion du Programme à des agences de communication du secteur privé revenait à inviter les personnes peu scrupuleuses à récolter des profits injustifiés ou exagérés. Deuxièmement, lancer ce genre de programme sans qu'il soit encadré d'un ensemble de règles, de lignes directrices et de critères, et sans en garantir la surveillance efficace par la fonction publique, revenait à ouvrir la porte aux erreurs, à la négligence et aux abus. Ces deux failles ont été immédiatement décelées par M. Goodale quand il a gelé le Programme. Quand il l'a réactivé, quelques mois plus tard, il a cessé de recourir aux agences de communication et a préféré une administration contrôlée par des fonctionnaires dotés d'outils et de ressources appropriés, notamment d'un nouvel ensemble de lignes directrices. Il aurait fallu appliquer ces mesures élémentaires dès le début.

Rien ne prouve que M. Pelletier ait participé d'une façon quelconque au système de pots-de-vin instauré par M. Corriveau mais il n'empêche qu'il eût été plus prudent pour lui de faire enquête au sujet des suspicions générales dont il dit avoir lui-même fait part au Premier ministre quand, selon son témoignage, il eu le pressentiment que tout n'était pas très net du côté de chez M. Corriveau. L'absence de preuve de leur implication directe dans les malversations de M. Corriveau donne à MM. Pelletier et Chrétien le droit d'être exonérés de tout blâme pour l'inconduite de M. Corriveau.

En revanche, il y a lieu de leur reprocher leurs omissions. Comme M. Chrétien avait décidé de diriger le programme depuis son propre bureau et de demander à son personnel exonéré de s'en occuper, il est redevable de la manière déficiente avec laquelle le Programme et les initiatives de commandites ont été mis en œuvre. M. Pelletier n'a pas pris les précautions les plus élémentaires contre les risques de mauvaise gestion – et il relevait de la responsabilité de M. Chrétien. Ils auraient

dû faire en 1996 ce que fit M. Goodale en 2002. Ils auraient également dû suivre précisément le conseil de Mme Bourgon au Premier ministre, c'est-à-dire remettre à plus tard la décision de lancer les initiatives de commandites, après la mise en place d'un système d'évaluation. Il eût été plus prudent pour M. Chrétien de se ranger à sa suggestion de transférer la responsabilité de l'administration du programme au BCP ou à un ministre plutôt que de la conserver au CPM. Il a choisi de ne pas suivre ce conseil et, comme il est directement responsable des erreurs de M. Pelletier, il lui revient une partie du blâme pour la mauvaise gestion qui a suivi.

La responsabilité de M. Gagliano

M. Gagliano a choisi de perpétuer la méthode irrégulière de gestion du Programme de commandites qu'avait adoptée M. Pelletier. Avec lui, il a rencontré M. Guité pour lui donner des instructions en personne, écartant ainsi M. Quail de la direction et de la supervision des activités d'un fonctionnaire de son propre ministère. Quand il a commencé à se mêler de la direction du Programme, M. Gagliano, comme M. Pelletier, n'a pas fait suffisamment attention à la nécessité d'adopter des lignes directrices et des critères et n'a pas surveillé ce que faisaient M. Guité et son successeur, Pierre Tremblay, alors qu'ils court-circuitaient systématiquement le sous-ministre qui aurait normalement dû exercer cette surveillance. Contrairement à ce qu'il a déclaré dans son témoignage, à savoir que sa participation se limitait à fournir des avis politiques et à formuler des recommandations au sujet des événements et des projets à commanditer, M. Gagliano a pris directement part aux décisions concernant le financement d'événements et de projets à des fins partisanes n'ayant pas grand-chose à voir avec l'unité nationale.

Enfin, tout comme M. Chrétien doit accepter une part de responsabilité pour les actes des membres de son personnel exonéré — tel M. Pelletier

— M. Gagliano doit accepter la responsabilité des actes et décisions de son propre personnel exonéré, notamment Pierre Tremblay, quand il était son adjoint exécutif, et Jean-Marc Bard.

La responsabilité d'autres ministres

La preuve ne donne aucune raison d'attribuer un blâme ou une responsabilité quelconque pour la mauvaise administration du Programme de commandites à un autre membre du Cabinet Chrétien puisque, comme tous les députés, les autres ministres n'étaient pas informés des initiatives autorisées par M. Pelletier ni du fait qu'elles étaient financées à même la Réserve pour l'unité. Il y a lieu d'exonérer M. Martin, au même titre que tout autre ministre du caucus québécois, de tout blâme pour imprudence ou négligence, étant donné que son rôle à la tête du ministère des Finances ne comprenait pas la supervision des dépenses du CPM ou de TPSGC.

La responsabilité du sous-ministre de TPSGC

Ranald Quail savait que M. Guité avait des rencontres au CPM puis, plus tard, avec M. Gagliano; il savait que, lors de ces rencontres, des décisions étaient prises au sujet de l'administration d'un programme relevant normalement de sa responsabilité de sous-ministre. Il a abdiqué son devoir de contrôler, diriger et superviser les actions de ses fonctionnaires.

Il y avait de nombreuses raisons pour lesquelles il aurait dû s'intéresser de plus près à M. Guité et à son service. Tout d'abord, il était imprudent pour lui de ne pas connaître les détails des discussions de M. Guité avec M. Pelletier et M. Gagliano. Si M. Quail n'a pas pris les dispositions nécessaires pour se tenir au courant, il doit assumer les conséquences des irrégularités que l'on a constatées par la suite.

Deuxièmement, comme M. Guité avait la réputation d'être un fonctionnaire axé sur les résultats qui ne s'embarrassait pas des

procédures administratives, M. Quail aurait dû envisager la possibilité qu'il n'administrait pas forcément le Programme de commandites dans le respect des règles et politiques du Conseil du Trésor. Étant donné la nature du Programme de commandites, programme de dépenses discrétionnaires à des fins politiques, des lignes directrices et des critères étaient particulièrement importants.

Troisièmement, l'appel de M. Bilodeau au sujet de M. Stobbe aurait dû amener M. Quail à se douter que, si quelqu'un au CPM ne voulait pas que M. Stobbe s'intéresse à ce que faisait M. Guité, c'est qu'il y avait anguille sous roche.

Quatrièmement, le rapport de vérification de Ernst & Young faisait clairement état de cas graves de transgression des politiques du Conseil du Trésor. La réaction a été lente à venir et elle n'a entraîné strictement aucun changement, si ce n'est que l'on a confié encore plus de responsabilités à M. Guité en le nommant directeur exécutif de la DGSCC nouvellement constituée.

Tous ces facteurs auraient dû provoquer une réaction. Il incombait à M. Quail de mieux s'informer de la situation et d'obliger M. Guité à rendre compte de son administration déficiente. Pour être juste envers M. Quail, il faut dire qu'il était en 1996 et 1997 très occupé par les problèmes énormes associés à l'Examen des programmes. En outre, il était réticent à se mêler du Programme de commandites qui était une priorité du Premier ministre.

La responsabilité du Parti libéral du Canada (Québec)

J'ai décrit ailleurs dans ce rapport la méthode de financement de l'aile québécoise du Parti libéral du Canada, c'est-à-dire le système de pots-de-vin mis en place par Jacques Corriveau, qui consistait à puiser dans les bénéfices que le Programme de commandites rapportait à des personnes comme Jean Brault, et probablement à d'autres. Les personnes

qui ont accepté des contributions en liquide et d'autres avantages malhonnêtes se sont déshonorées et ont déshonoré le parti politique. On doit blâmer Michel Béliveau, Marc-Yvan Côté, Benoît Corbeil et Joseph Morselli pour leur inconduite. Ils ont agi au mépris des lois régissant les dons aux partis politiques.

L'institution qu'est le PLCQ est forcément responsable des fautes de ses dirigeants et représentants. Deux directeurs généraux successifs ont directement trempé dans des opérations illégales de financement électoral, et de nombreux travailleurs du Parti ont accepté d'être payés en liquide pour leurs services alors qu'ils auraient dû savoir que cela était contraire aux dispositions de la Loi électorale du Canada. Quand M. Morselli a été nommé responsable des finances du Parti, il a immédiatement annoncé à M. Brault qu'il allait remplacer M. Corriveau. Une telle déclaration ne prête qu'à une seule interprétation : M. Brault était invité à faire tout de suite ses contributions financières et à remettre les pots-de-vin du PLCQ à M. Morselli et non plus à M. Corriveau.

Malgré ses dénégations, M. Gagliano doit accepter une part du blâme pour avoir toléré les méthodes malhonnêtes employées pour financer les activités du PLCQ pendant des années, alors qu'il était lieutenant québécois du Parti libéral du Canada.

La responsabilité des agences de communication

La Commission a entendu maints témoignages d'irrégularités commises par les cinq agences de communication et de publicité mentionnées dans ce rapport factuel qui ont procédé à des surfacturations systématiques, ne se sont pas acquittées de leurs obligations, ont facturé du travail fictif, se sont placées en conflit d'intérêts, ont confié des travaux à des sous-traitants sans justification ni appel d'offres, et ont appliqué des pratiques contractuelles pour le moins douteuses. L'administration négligente du Programme de commandites par TPSGC était pour ces cinq agences

et leurs propriétaires une quasi-invitation à puiser dans la caisse, et ils ne s'en sont pas privés.

Toutes ces agences ont contribué au financement du Parti libéral du Canada. Peu importe que leurs contributions aient été licites ou illicites, il y avait un lien au moins implicite entre ces contributions et l'idée qu'elles seraient suivies de contrats de commandites. Si la sélection des agences avait été ouverte, transparente et concurrentielle, le public n'aurait certainement pas été aussi convaincu de l'existence de ce lien.

***

Ce rapport factuel marque la conclusion de la première partie de mon mandat et, à l'heure où il est envoyé sous presse, j'entame la deuxième phase de mon Enquête. Dans mon second rapport, je proposerai des solutions à certains des problèmes mentionnés dans le rapport factuel. Dans les recommandations que je suis invité à formuler, j'ai l'intention de proposer des mesures susceptibles d'aider le gouvernement du Canada à améliorer ses systèmes d'administration et de reddition de comptes afin qu'il soit possible à l'avenir de gérer avec efficience les programmes légitimes de publicité et de commandites, de les mettre à l'abri de toute influence politique déplacée et de les inscrire dans une structure administrative dont le premier souci sera la recherche de l'intérêt public.

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LE
PROGRAMME DE COMMANDITES
ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES